



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 23 de novembro de 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	22 de novembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2022) 664 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 664 final.

Anexo: COM(2022) 664 final

Estrasburgo, 22.11.2022
COM(2022) 664 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e
de Verificação

1. INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) foi criado em 2007, aquando da adesão da Roménia à UE, a título de medida transitória para facilitar a prossecução dos esforços envidados por este país para reformar o seu poder judicial e intensificar a luta contra a corrupção¹. Constitui um compromisso conjunto do Estado romeno e da UE. Em conformidade com a decisão que cria o Mecanismo, e tal como sublinhado pelo Conselho e confirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)², o MCV termina quando todos os objetivos de referência³ definidos para a Roménia tiverem sido atingidos de forma satisfatória.

Os trabalhos no âmbito do MCV decorrem desde 2007, a fim de encorajar e acompanhar o processo de reforma com base nos objetivos de referência. Em janeiro de 2017, a Comissão realizou uma avaliação exaustiva dos progressos realizados ao longo dos dez anos de existência do Mecanismo⁴, o que proporcionou uma imagem clara dos progressos significativos alcançados. A Comissão formulou doze recomendações específicas cujo cumprimento, de forma irreversível, seria suficiente para pôr termo ao processo do MCV, desde que não se registasse qualquer evolução suscetível de inverter claramente os progressos realizados.

Desde então, a Comissão realizou quatro avaliações dos progressos realizados na aplicação das recomendações. Os relatórios de finais de 2017 a 2019 caracterizaram-se por uma diminuição da dinâmica das reformas. As medidas tomadas pela Roménia reabriram questões que o relatório de janeiro de 2017 tinha considerado encerradas, tendo sido formuladas recomendações adicionais⁵. Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho partilharam estas preocupações⁶. No entanto, o relatório de junho de 2021 pôde identificar progressos substanciais, com muitas recomendações em vias de ser cumpridas, caso os progressos se mantivessem estáveis⁷.

Nos últimos anos, a UE desenvolveu consideravelmente o seu conjunto de instrumentos para defender o Estado de direito em toda a UE⁸. Alguns dos instrumentos criados são diretamente relevantes para os esforços da UE no sentido de apoiar a Roménia no processo de reforma. Em consequência, existem atualmente várias vias de acompanhamento que analisam as questões abrangidas pelos objetivos de referência do MCV.

O sistema judicial em geral, incluindo a reforma judicial, bem como os quadros de luta contra a corrupção, são dois dos domínios transversais a todos os Estados-Membros no âmbito dos

¹ No seguimento das conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06), o Mecanismo foi criado pela Decisão C(2006) 6569 da Comissão, de 13 de dezembro de 2006.

² Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de maio de 2021, nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e outros, n.º 164.

³ Os objetivos de referência para a Roménia dizem respeito à eficácia e transparência do sistema judicial, às principais instituições em domínios como a integridade e a luta contra a corrupção a todos os níveis e à prevenção da corrupção.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751; COM(2018) 851; COM(2019) 499.

⁶ Resolução não legislativa do Parlamento Europeu sobre o Estado de direito na Roménia, de 13 de novembro de 2018, P8_TA-PROV (2018) 0446. Conclusões do Conselho de 12 de dezembro de 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Outro instrumento criado desde o relatório sobre o MCV de 2018 é o Regulamento relativo à condicionalidade do Estado de direito para a proteção do orçamento da UE (Regulamento 2020/2092, JO L 433I de 22.12.2020, p. 1).

relatórios anuais sobre o Estado de direito⁹. Este processo de coordenação e acompanhamento em curso ultrapassa o contexto específico de pós-adesão que desencadeou o MCV. O âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito abrange questões com um importante impacto na capacidade de reforma e na sustentabilidade, tais como a qualidade da legislação e o processo legislativo, o papel das instituições independentes na garantia do equilíbrio de poderes, o ambiente propício à sociedade civil, bem como a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito incluía, pela primeira vez, recomendações dirigidas a todos os Estados-Membros, incluindo a Roménia, a fim de os apoiar nas suas reformas nos quatro domínios de comunicação de informações¹⁰. As autoridades romenas cooperaram ativa e construtivamente com a Comissão no ciclo do relatório sobre o Estado de direito.

Algumas questões relacionadas com o Estado de direito – nomeadamente a eficácia dos sistemas judiciais, a luta contra a corrupção e a qualidade e inclusividade do processo legislativo – também fazem parte do Semestre Europeu, dado o seu impacto no ambiente empresarial, no investimento, no crescimento económico e no emprego. Além disso, o plano de recuperação e resiliência da Roménia, avaliado positivamente pela Comissão e adotado pelo Conselho em 3 de novembro de 2021¹¹, inclui objetivos intermédios concretos que abordam questões abrangidas pelo MCV que são fundamentais para o processo de reforma, como a reforma judicial e os quadros de luta contra a corrupção¹².

O presente relatório faz o balanço dos progressos realizados pela Roménia na aplicação das recomendações pendentes do MCV e do cumprimento dos objetivos de referência do MCV desde junho de 2021. Tal como nos anos anteriores, o presente relatório é o resultado de uma análise cuidadosa efetuada pela Comissão, com base numa estreita cooperação com as instituições romenas, a sociedade civil e outras partes interessadas¹³.

⁹ Até à data, a Comissão adotou três relatórios sobre o Estado de direito: COM(2020) 580; COM(2021) 700; e COM(2022) 500. Os relatórios incluíam capítulos específicos sobre a Roménia: SWD(2020) 322; SWD(2021) 724; SWD(2022) 523.

¹⁰ COM(2022) 500, Anexo — Capítulo relativo à Roménia.

¹¹ Decisão de Execução 12319/21 do Conselho, de 3 de novembro de 2021. O texto faz referência a objetivos intermédios específicos.

¹² O cumprimento destes objetivos intermédios será avaliado no âmbito do procedimento específico à luz dos critérios previstos no plano de recuperação e resiliência da Roménia.

¹³ Os serviços da Comissão organizaram uma missão de recolha de informações em novembro de 2022. As reuniões em linha contaram com a participação do ministro da Justiça, dos deputados do Parlamento romeno, do Conselho Superior da Magistratura, do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, do procurador-geral, da Direção Nacional Anticorrupção, da Agência Nacional para a Integridade, da Agência Nacional de Administração de Bens Apreendidos (ANABI), bem como de organizações da sociedade civil e de associações judiciais.

2. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS ALCANÇADOS NO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

A presente secção avalia os progressos realizados em relação às recomendações da Comissão nos anteriores relatórios sobre o MCV e, especificamente, às doze recomendações de janeiro de 2017 e às oito recomendações suplementares de novembro de 2018. O cumprimento de todas as recomendações pendentes permitiria concluir o MCV. Representam as medidas essenciais necessárias para consolidar o processo de reforma numa trajetória sustentável para o futuro, em que a cooperação com a Roménia se centrará na continuação da execução das reformas, no âmbito do relatório sobre o Estado de direito.

2.1. Objetivo de referência n.º 1: Independência dos tribunais e reforma judicial¹⁴

Leis no domínio da justiça e garantias jurídicas de independência judicial

Recomendações de 2018

- *suspender imediatamente a aplicação das leis no domínio da justiça e dos decretos de emergência subsequentes,*
- *rever as leis no domínio da justiça tendo plenamente em conta as recomendações formuladas no âmbito do MCV, bem como as emitidas pela Comissão de Veneza e pelo GRECO.*

Três leis no domínio da justiça¹⁵ definem o estatuto dos magistrados e organizam o sistema judicial e o Conselho Superior da Magistratura. Por conseguinte, são essenciais para garantir a independência dos magistrados e o bom funcionamento do poder judicial. Em 2018 e 2019, as alterações introduzidas nestas leis no domínio da justiça tiveram graves repercussões na independência, na qualidade e na eficiência do sistema judicial. Entre os problemas graves identificados contam-se a criação de uma secção específica para a investigação de crimes cometidos por magistrados (SIJ), o sistema de responsabilidade civil dos juizes e procuradores, os regimes de reforma antecipada, o acesso à profissão e o estatuto e a nomeação dos procuradores de grau superior. A aplicação das leis alteradas confirmou rapidamente as preocupações expressas, e o surgimento de outros problemas nos anos seguintes mostrou claramente a necessidade de uma revisão global das leis¹⁶.

As reflexões sobre a forma de alterar as três leis tiveram início em setembro de 2020 e ganharam ímpeto na primavera de 2022¹⁷, com uma nova consulta lançada pelo Ministério da Justiça em junho de 2022. A consulta conduziu a projetos revistos apresentados para parecer ao Conselho Superior da Magistratura (CSM). O seu parecer de agosto de 2022 conduziu à apresentação de uma nova versão revista das leis no Parlamento, tendo o processo parlamentar sido concluído em outubro de 2022¹⁸. Várias disposições das leis adotadas foram

¹⁴ Os objetivos de referência completos da Decisão MCV original constam do anexo.

¹⁵ Lei n.º 207/2018 que altera a Lei n.º 304/2004 relativa à organização judicial; Lei n.º 234/2018, que altera a Lei n.º 317/2004 relativa ao Conselho Superior da Magistratura; Lei n.º 242/2018 que altera a Lei n.º 303/2004 relativa ao estatuto dos juizes e procuradores. As leis foram novamente alteradas mediante decretos governamentais de emergência em 2018 e 2019.

¹⁶ Por exemplo, as regras de nomeação para o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça e a Inspeção Judicial. Ver pormenores no relatório sobre o MCV de 2019, COM (2019) 499.

¹⁷ Para mais informações sobre a evolução da situação entre setembro de 2020 e junho de 2022, ver o relatório sobre o MCV de 2021 e o capítulo relativo à Roménia no relatório de 2022 sobre o Estado de direito.

¹⁸ Uma comissão parlamentar mista especial das duas câmaras examinou as leis no âmbito de um processo parlamentar urgente, com início em 12 de setembro. O processo parlamentar terminou em 17 de outubro, após uma votação positiva no Senado.

contestadas perante o Tribunal Constitucional romeno, que rejeitou todas as contestações. As leis foram promulgadas pelo presidente da Roménia em 15 de novembro¹⁹. A revisão das leis no domínio da justiça constitui também um objetivo intermédio no âmbito do plano de recuperação e resiliência da Roménia²⁰.

O Governo considerou que os pareceres anteriores da Comissão de Veneza tinham clarificado as suas posições e sido tidos em conta nas leis revistas, mesmo que os projetos finais não tivessem sido especificamente enviados para consulta antes da sua apresentação ao Parlamento. No entanto, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa apelou para a Comissão de Veneza. Na sequência de um pedido das autoridades romenas para tratar o parecer no âmbito de um processo de urgência, a Comissão de Veneza elaborou um parecer urgente sobre as três leis no domínio da justiça, publicado em 18 de novembro²¹. Este parecer será apresentado para aprovação à Comissão de Veneza na reunião plenária de dezembro de 2022.

As revisões das leis adotadas constituem uma importante reformulação do quadro legislativo. Os anteriores relatórios sinalizaram questões relativas às estruturas e aos procedimentos, tais como o desmantelamento da SIIJ, os regimes disciplinares e de responsabilidade cível e penal dos juízes e procuradores, a responsabilização e a nomeação para os lugares de direção da Inspeção Judicial e os procedimentos de nomeação e destituição dos altos magistrados do Ministério Público, bem como o papel do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça e do CSM. Igualmente importante é o impacto das reformas na independência dos magistrados e na organização das suas carreiras.

As leis no domínio da justiça revistas reformaram o regime de responsabilidade civil dos juízes e procuradores, abordando um problema de longa data identificado nos relatórios sobre o MCV²², nos relatórios sobre o Estado de direito e na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu²³. A nova lei relativa ao estatuto dos magistrados prevê que, quando um demandante apresenta um pedido de indemnização por erro judiciário, o Ministério das Finanças notifica imediatamente o magistrado em causa, que pode pedir para intervir no primeiro processo contra o Estado. Além disso, o Ministério das Finanças só pode intentar uma ação de regresso contra o magistrado se a secção pertinente do CSM constatar a existência de má-fé ou de negligência grave no erro judiciário, com base num relatório elaborado pela Inspeção Judicial. Anteriormente, o Ministério podia intentar a ação independentemente das conclusões do relatório da Inspeção Judicial.

Foram também criadas mais garantias no que diz respeito à responsabilidade disciplinar dos magistrados. Quanto ao conteúdo, foram abolidas as infrações disciplinares que suscitaram

¹⁹ As leis foram publicadas no Jornal Oficial em 16 de novembro.

²⁰ Objetivo intermédio n.º 423 do PRR da Roménia, intitulado «Entrada em vigor da “Lei da justiça” (leis sobre o estatuto dos magistrados, organização judiciária, Conselho Superior da Magistratura).»

²¹ Parecer CDL-PI(2022) 047 da Comissão de Veneza.

²² Ver, nomeadamente, o relatório técnico de 2018 [SWD(2018) 551 final] e o relatório de 2021 sobre o Estado de direito – Capítulo relativo à Roménia. As regras anteriormente em vigor suscitaram preocupações devido ao poder atribuído ao Ministério das Finanças, que podia avaliar se um erro judiciário foi cometido de má-fé ou por negligência grosseira e, subsequentemente, instaurar ações de recuperação contra juízes pelos danos causados.

²³ No seu acórdão de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e outros, nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, n.ºs 233-241, o TJUE decidiu que os direitos de defesa dos juízes devem ser plenamente respeitados, que um tribunal deve decidir sobre a responsabilidade pessoal dos juízes e que a lei deve fornecer, de forma clara e exata, as garantias necessárias de que nem a investigação nem a ação de regresso possam transformar-se num instrumento de pressão sobre a atividade judiciária.

preocupações quanto à independência judicial²⁴ e ao primado do direito da União²⁵. Ao mesmo tempo, a extensão de outra infração disciplinar à expressão de opiniões políticas, não só no exercício de funções, mas também, de um modo mais geral, na expressão dessas opiniões em público, terá de ser acompanhada para garantir que não restringe indevidamente a liberdade de expressão dos magistrados. Quanto aos aspetos processuais, as decisões das secções do CSM em matéria disciplinar devem agora ser fundamentadas e notificadas sem demora ao magistrado em causa. A lei prevê igualmente a supressão de sanções disciplinares do registo do magistrado três anos após a sua data de execução, se o magistrado não for objeto de uma nova sanção disciplinar durante este período.

No que diz respeito ao próprio processo disciplinar, são também introduzidos prazos mais rigorosos para o CSM fundamentar as suas decisões disciplinares²⁶. Uma preocupação remanescente é a possibilidade de a Inspeção Judicial contestar uma decisão da secção disciplinar do CSM²⁷.

As leis no domínio da justiça introduzem algumas alterações importantes no que diz respeito à organização das carreiras dos magistrados. A duração da formação no Instituto Nacional da Magistratura (INM) aumentou de dois para três anos. Embora tal possa ter um efeito a mais longo prazo na dimensão da reserva de novos magistrados disponíveis²⁸, também permite mais tempo para a sua formação prática. Outras disposições alteradas dizem respeito ao requisito de antiguidade para promoções a tribunais superiores e procuradorias, que, de um modo geral, foi aumentado²⁹. Quanto às nomeações para os serviços especializados do Ministério Público, da Direção Nacional Anticorrupção (DNA) e da Direção de Investigação da Criminalidade Organizada e do Terrorismo (DIICOT), os requisitos de antiguidade foram mantidos em dez anos, com um período transitório temporário para atenuar o possível impacto nos recursos humanos. O impacto concreto dos novos requisitos de antiguidade nos recursos humanos, uma vez eliminada gradualmente a medida temporária, continua por verificar. A lei mantém os dois tipos de promoção existentes nos tribunais de recurso, tribunais e procuradorias que lhes estão adstritas, mas suspende as disposições relativas às promoções concorrenciais no local até dezembro de 2025, permitindo apenas promoções efetivas durante este período³⁰. Foram introduzidas novas regras para a promoção de juízes ao

²⁴ Tal infração diz respeito a «atos lesivos da honra, da correção profissional ou do prestígio da justiça, cometidos durante o exercício ou fora do exercício de funções».

²⁵ A infração de «incumprimento das decisões do Tribunal Constitucional ou das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal de Cassação e Justiça na resolução de recursos no interesse da lei», que exporia os juízes a responsabilidade disciplinar ao não aplicarem os acórdãos do Tribunal Constitucional que os proíbem de examinar a conformidade com o direito da UE das disposições internas; ver o acórdão do TJUE de 22 de fevereiro de 2022, RS, no processo C-430/21, n.ºs 79 a 93.

²⁶ Estas têm agora de ser fundamentadas sem demora, em vez do anterior prazo de 20 dias, que foi frequentemente ignorado.

²⁷ «Logo que o painel disciplinar do Conselho Superior da Magistratura se tenha pronunciado a favor do juiz, esta decisão deve ser definitiva» [CDL-AD (2002) 015, Parecer da Comissão de Veneza sobre o projeto de lei relativo a alterações à Lei do Sistema Judicial búlgaro].

²⁸ O parecer do CSM sobre os projetos de lei salientou o risco de este aumento ter um impacto significativo nos recursos humanos e na carga de trabalho dos tribunais e das procuradorias, com potenciais consequências para a qualidade da justiça. A aplicação destas disposições e o seu impacto prático na carga de trabalho e no tratamento eficiente dos processos continuarão a ser acompanhados no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito.

²⁹ São agora sete anos para os tribunais, nove anos para os tribunais de recurso e dez anos para a procuradoria adstrita ao STCJ.

³⁰ Trata-se das promoções «no local», baseadas nos resultados obtidos em concursos de promoção, e da promoção efetiva, que se baseiam na avaliação da atividade dos magistrados nos últimos anos. A partir de 2025, prevê-se que as promoções no local sejam limitadas a 20 % do número total de lugares vagos. Estas

Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ), em que as promoções com base numa prova escrita competitiva foram substituídas por uma seleção baseada numa avaliação das decisões judiciais tomadas pelos candidatos durante toda a sua atividade no Tribunal de Recurso e numa entrevista na secção destinada aos juízes do CSM³¹. Uma vez promovidos ao STCJ, os juízes também são excluídos de outras avaliações profissionais. Outras alterações significativas dizem respeito à nomeação de gestores de segunda linha em tribunais de comarca, tribunais, tribunais especializados, tribunais de recurso e procuradorias que lhes estão adstritas, que já não são realizadas por concursos, mas apenas sob proposta do presidente do tribunal ou do responsável do Ministério Público.

O parecer urgente da Comissão de Veneza centra-se num número limitado de temas, relativos à responsabilidade civil e disciplinar dos magistrados e aos concursos de admissão no sistema judicial, bem como à nomeação e destituição de procuradores especializados e de grau superior. O parecer conclui que, de um modo geral, as leis parecem estar a avançar na direção certa, embora a Comissão de Veneza tenha lamentado que o Governo romeno não tenha enviado as leis para consulta, tal como anunciado. Registam-se elementos positivos sobre a nomeação e destituição de procuradores de grau superior (ver também infra). Além disso, o parecer observa que existem garantias contra interferências políticas no trabalho da DNA, bem como uma clara limitação dos poderes do procurador-geral no que diz respeito à DNA e à DIICOT, bem como do controlo do Ministro da Justiça (limitado a questões de gestão). No entanto, a Comissão de Veneza emitiu várias recomendações que podem implicar novas alterações específicas às leis, tais como alargar a duração dos mandatos dos procuradores de grau superior dos atuais três anos e eliminar a possibilidade de renovação de mandatos, bem como reforçar as garantias se o procurador-geral revogar as decisões dos procuradores comuns. Outras alterações propostas incluem uma seleção concorrencial de gestores adjuntos nos tribunais e nas procuradorias e a definição clara de que os agentes da polícia judiciária destacados para as procuradorias não podem prestar contas ao ministro do Interior.

No que diz respeito à SIIJ, foi apresentado no Parlamento, em fevereiro de 2021, um projeto de lei inicial para dismantlar este organismo. Apesar da adoção na Câmara dos Deputados – e de um parecer favorável da Comissão de Veneza – o projeto não foi adotado pelo Senado. O novo Governo relançou o processo em janeiro de 2022 e, após uma consulta pública encurtada de dez dias sobre um novo projeto e um parecer positivo do CSM, o Parlamento adotou uma lei em 28 de fevereiro de 2022³², estando pendente uma próxima Comissão de Veneza. A SIIJ foi dismantlada em março de 2022.

A SIIJ demonstrou ser incapaz de funcionar eficazmente: nos seus três anos de existência, apenas enviou sete processos para os tribunais e acumulou um grande número de processos

restrições ao que se considera ser um procedimento de promoção mais objetivo e meritocrático foram criticadas por algumas associações de magistrados na Roménia.

³¹ Esta alteração foi igualmente criticada por algumas associações de magistrados e organizações da sociedade civil, que argumentam que o caráter meritocrático e concorrencial do procedimento foi reduzido. Por outro lado, o CSM argumentou que o sistema atual não estava a funcionar de forma eficiente e que, a esse nível de antiguidade, os testes baseados no conhecimento para juízes são menos relevantes do que uma análise do seu desempenho em formação de julgamento.

³² Lei n.º 49, de 11 de março de 2022, sobre a extinção da Secção do Ministério Público para a Investigação de Infrações na Magistratura, bem como a alteração da Lei n.º 135/2010 relativa ao Código de Processo Penal, publicada no Jornal Oficial n.º 244, de 11 de março de 2022. A lei foi contestada perante o Tribunal Constitucional, que a declarou constitucional pela Decisão n.º 88, de 9 de março de 2022.

em atraso³³. Com o desmantelamento da SIIJ, a competência para investigar infrações cometidas por magistrados foi transferida para «procuradores designados» nas procuradorias adstritas ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça³⁴ e aos tribunais de recurso³⁵. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito observou que, embora o novo sistema constituísse uma melhoria em termos do número de procuradores atribuídos à nova estrutura e sua distribuição territorial³⁶, foram manifestadas preocupações quanto ao seu impacto na independência judicial³⁷. Por exemplo, não foi aproveitada a oportunidade para dar resposta, por lei, à preocupação de as alegações infundadas («queixas vexatórias») serem utilizadas como meio de pressão contra os magistrados. A competência *ratione personae* em vigor no sistema anterior foi mantida, sem que seja claro de que forma o sistema preencheria o critério de ser justificado por requisitos objetivos e verificáveis relativos à boa administração da justiça, tal como estabelecido pelo TJUE³⁸. Além disso, a falta de novas garantias específicas na estrutura criada suscitou preocupações, à luz do acórdão do TJUE³⁹. No seu parecer de março de 2022, a Comissão de Veneza considerou que qualquer desmantelamento da SIIJ deve assegurar uma maior eficácia na investigação de alegações de corrupção por juízes e procuradores⁴⁰. Outras preocupações centraram-se no processo de nomeação dos «procuradores designados»⁴¹. A abordagem descentralizada adotada coloca o ónus na necessidade de acompanhar o historial do novo sistema. Até à data, não foram levantados

³³ A SIIJ tinha um total de 9 651 processos por resolver. Entre 2018 e 2022, resolveu um total de 2 000 casos. Destes processos, a SIIJ emitiu sete acusações e processou nove arguidos, deixando 7 002 processos pendentes em março de 2022.

³⁴ Para infrações cometidas por membros do CSM, juízes e procuradores adstritos ao STCJ, juízes e procuradores adstritos aos tribunais de recurso e ao tribunal de recurso militar, bem como juízes do Tribunal Constitucional.

³⁵ Para infrações cometidas por juízes e procuradores adstritos aos tribunais de primeira instância, tribunais e tribunais militares.

³⁶ No âmbito da nova estrutura, o procurador-geral pode designar até 14 procuradores na procuradoria adstrita ao STCJ e até três em cada procuradoria adstrita aos tribunais de recurso. Os procuradores são designados por um período de quatro anos por recomendação do Plenário do CSM. Regressam à sua posição inicial no final desse mandato ou mediante decisão do procurador-geral de pôr termo à designação.

³⁷ Declaração da Associação do Fórum de Juízes da Roménia, da Associação do Movimento de Defesa do Estatuto dos Procuradores e da Associação «Iniciativa pela Justiça», de 24 de janeiro de 2022.

³⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e outros, nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, n.º 223.

³⁹ A nova estrutura deve ser «acompanhada de garantias específicas, tais como, por um lado, evitar qualquer risco de que essa secção seja utilizada como instrumento de controlo político sobre a atividade desses juízes e procuradores suscetível de comprometer a sua independência e, por outro, assegurar que a competência exclusiva possa ser exercida em relação a esses juízes e procuradores, no pleno respeito das exigências decorrentes dos artigos 47.º e 48.º da Carta», Acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de maio de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e outros, nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, n.º 223.

⁴⁰ Comissão de Veneza, Parecer sobre o projeto de lei relativo ao desmantelamento da secção para a investigação de crimes cometidos por magistrados [CDL-AD(2022)003], ponto 37.

⁴¹ As preocupações incluíram a ausência de um procedimento concorrencial específico e de um papel específico para a secção dos procuradores do CSM. A Comissão de Veneza sublinhou a importância de «dar à secção do Ministério Público do CSM um maior envolvimento na seleção inicial dos procuradores» [Parecer da Comissão de Veneza [CDL-AD (2022) 003], n.º 28]. Estas preocupações foram reforçadas pelas decisões iniciais do CSM, que pareciam favorecer a continuidade com o pessoal anterior da SIIJ. Até à data, do total de 59 lugares, 37 foram preenchidos e estão pendentes outras nove propostas. O procurador-geral assinalou algumas dificuldades em ter procuradores nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura para alguns gabinetes, o que conduziu a discrepâncias na distribuição da carga de trabalho.

incidentes processuais, com trabalhos centrados no tratamento dos processos transferidos⁴² e na prioridade dada ao encerramento de processos com base em alegações não fundamentadas. Mais de 95 % dos processos transferidos tratados até à data parecem ter sido baseados em queixas vexatórias. O procurador-geral também desenvolveu uma metodologia para a hierarquização dos processos. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito incluía duas recomendações específicas sobre o novo regime⁴³, cuja aplicação a Comissão apresentará no relatório de 2023 sobre o Estado de direito.

Os processos legislativos de revisão das três leis no domínio da justiça e as disposições relativas à investigação de infrações no poder judicial estão agora concluídos. O Governo romeno comprometeu-se a ter na máxima conta o futuro parecer da Comissão de Veneza sobre as leis no domínio da justiça, o que poderá implicar novas alterações específicas à legislação. O seguimento deste compromisso e a aplicação prática do novo quadro legislativo inserem-se no âmbito do acompanhamento da Comissão ao abrigo do relatório sobre o Estado de direito. As novas leis no domínio da justiça serão igualmente avaliadas no âmbito do procedimento específico do plano de recuperação e resiliência da Roménia.

Nomeações para os lugares de chefia nos serviços do Ministério Público

- *Recomendação de 2017: Criar um sistema sólido e independente para a nomeação de altos magistrados do Ministério Público, baseado em critérios claros e transparentes, tirando partido do apoio da Comissão de Veneza.*
- *Recomendação de 2018: Respeitar as opiniões negativas do Conselho Superior em matéria de nomeação ou de destituição de procuradores em lugares de direção, até que exista um novo quadro legislativo, em conformidade com a recomendação n.º 1, de janeiro de 2017.*
- *Recomendação de 2018: Relançar o processo de nomeação de um procurador-geral da DNA com experiência comprovada em ação penal contra crimes de corrupção e conferir um mandato claro à DNA para continuar a conduzir investigações profissionais, independentes e isentas em matéria de corrupção.*

Um sistema de nomeações transparentes e baseadas no mérito dos mais altos magistrados do Ministério Público, capaz de proporcionar garantias suficientes contra a politização, tem sido uma recomendação de longa data do MCV. Os sucessivos relatórios sobre o MCV salientaram a necessidade de assegurar um equilíbrio de poderes suficiente no procedimento de nomeação de altos magistrados do Ministério Público, bem como uma reflexão sobre em que medida o mesmo processo de nomeação e destituição se aplicaria aos níveis inferiores de gestão do Ministério Público⁴⁴. A Comissão também sublinhou sistematicamente que a

⁴² Desde que a SIIJ foi desmantelada, 1 237 processos foram resolvidos pela nova estrutura até ao final de setembro de 2022 (786 a nível central e 451 a nível local) e 2 960 processos ainda estão pendentes a nível central, enquanto as procuradorias de todo o país têm 4 208 processos pendentes.

⁴³ As duas recomendações consistem em «tomar medidas para dar resposta às preocupações que subsistem relativamente à investigação e à repressão de infrações penais cometidas por magistrados, tendo em conta as normas europeias e os pareceres da Comissão de Veneza pertinentes»; e «acompanhar de perto o impacto do novo sistema de investigação e repressão dos delitos de corrupção cometidos no âmbito do poder judicial». Ver também o objetivo de referência n.º 3.

⁴⁴ A recomendação data de 2016 e a sua relevância foi sublinhada pelos desenvolvimentos subsequentes. Embora as nomeações tenham continuado a caracterizar-se por uma abordagem consensual, as controvérsias relacionadas, em especial, com a arbitrariedade permitida por lei no processo de destituição revelaram a

consulta da Comissão de Veneza sobre o procedimento previsto é uma forma importante de trazer sustentabilidade à solução escolhida e de assegurar um equilíbrio que perdure entre os papéis respetivos das diferentes instituições envolvidas, do presidente da Roménia, do ministro da Justiça e do CSM⁴⁵ no processo.

A Comissão de Veneza reconheceu que existem modelos diferentes no que respeita à nomeação para o cargo de procurador-geral (ou outros altos cargos análogos). No entanto, sublinhou que a confiança do público exige um equilíbrio adequado entre o requisito de legitimidade democrática de tais nomeações e o requisito de despolitização⁴⁶.

O procedimento de nomeação de altos magistrados do Ministério Público faz parte da lei revista sobre o estatuto dos magistrados, adotada pelo Parlamento em outubro de 2022. O procedimento prevê que os procuradores principais (procurador-geral, procurador principal da DNA e procurador principal do DIICOT), bem como os seus adjuntos, sejam nomeados pelo presidente da Roménia mediante uma nomeação fundamentada apresentada pelo ministro da Justiça, na sequência de um processo de seleção lançado e organizado pelo Ministério da Justiça e de um parecer do CSM. No passado, as principais questões incluíam a coerência e a transparência do processo de seleção, que foram integradas na lei com novas regras que especificam a organização do processo de seleção e nomeação, a elegibilidade dos candidatos, os critérios de avaliação e a composição do comité de seleção. De particular importância tem sido o papel e o peso respetivos do CSM (em especial da secção do Ministério Público) e do presidente no procedimento, como contrapesos à influência exercida pelo ministro da Justiça e garantias contra a politização. O procedimento prevê agora a participação da secção dos procuradores do CSM, tanto no processo de seleção, em que dois representantes da secção participam atualmente nas entrevistas, como no processo de nomeação, em que o ministro da Justiça deve solicitar o parecer desta secção. Embora o parecer do CSM não seja vinculativo para o ministro, o procedimento prevê que, em caso de parecer negativo, será necessário realizar uma nova entrevista com o candidato proposto, que deve ter em conta os argumentos apresentados no parecer do CSM. Após a nova entrevista, o ministro pode enviar a proposta de nomeação ao presidente ou retirar a nomeação e organizar um novo processo de seleção. O presidente pode aceitar a proposta de nomeação do ministro e prosseguir com a nomeação, ou pode recusá-la, fundamentando a sua decisão.

Por conseguinte, a lei revista introduziu um processo de seleção e nomeação mais transparente e robusto a nível do Ministério da Justiça, garantindo também uma maior estabilidade através da utilização de legislação em vez de despachos ministeriais. Este facto foi apreciado positivamente pela Comissão de Veneza no seu parecer urgente. A participação específica da secção dos procuradores do CSM contribuirá igualmente para assegurar o apoio da magistratura aos candidatos nomeados. Embora a solução escolhida não impeça o ministro de proceder a uma nomeação face a um parecer negativo do CSM, nem após uma recusa do

necessidade de garantir clareza e de introduzir garantias. O relatório sobre o MCV de 2016 recomendou igualmente que não se aplicasse um procedimento que envolva um elemento político aos lugares de gestão inferiores, adjuntos e aos chefes de secção (que seriam deixados ao CSM e aos dirigentes das organizações em causa).

⁴⁵ Ver a preocupação da Comissão de Veneza com a falta de contrapeso à influência do ministro da Justiça, parecer 950/2019 CDL-AD (2019) 014.

⁴⁶ CDL-AD (2015) 039, *Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia* (não traduzido para português), ponto 19; CDL-AD (2017) 028, Polónia – Parecer sobre a Lei relativa ao Ministério Público, ponto 33. Ver também CDL-PI (2022) 023, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors* (não traduzido para português).

presidente, as garantias adicionais introduzidas ajudam a garantir que os argumentos apresentados nesse parecer do CSM são adequadamente analisados e tidos em conta no processo de nomeação.

No seu parecer urgente, a Comissão de Veneza concluiu que, embora o procedimento de nomeação continue a conferir ao ministro da Justiça um papel decisivo, a responsabilidade política pela nomeação é partilhada com o presidente da Roménia e o papel do CSM é reforçado. De acordo com a Comissão de Veneza, a participação de vários intervenientes institucionais no procedimento assegura um bom grau de transparência e a alteração representa uma melhoria em termos de proteção contra o risco de nomeações partidárias.

O procedimento de destituição de altos magistrados do Ministério Público é semelhante ao procedimento de nomeação. Na lei revista, o procedimento é iniciado por um pedido de parecer do ministro da Justiça dirigido à secção dos procuradores do CSM. O parecer não é vinculativo e, após a sua emissão, o ministro pode propor uma destituição ao presidente da Roménia, que só pode recusar a proposta por razões de legalidade. Uma alteração surge na sequência de um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)⁴⁷, que chamou a atenção para a importância crescente de envolver uma autoridade independente do poder executivo e do poder legislativo nas decisões que afetam a nomeação e a destituição dos procuradores, bem como para o risco de a destituição ter um efeito inibidor sobre a disposição dos magistrados para participar no debate público sobre questões relativas ao poder judicial. Foi acrescentado um procedimento de recurso a um tribunal administrativo ao procedimento de destituição de procuradores que exercem funções de liderança, concedendo ao procurador destituído 15 dias para contestar a destituição, podendo o Tribunal de Justiça (mas não sendo obrigado a) examinar a legalidade e a justeza da proposta de destituição⁴⁸.

No que diz respeito à recomendação de 2018 relativa à nomeação do procurador-geral da DNA, o relatório sobre o MCV de 2021 concluiu que tinha sido seguida.

As leis no domínio da justiça revistas introduzem um processo de seleção mais transparente e robusto para nomeações para os lugares de chefia no Ministério Público, com garantias adicionais para reforçar a responsabilização do ministro da Justiça na apresentação de nomeações. O procedimento de nomeação e destituição de lugares de chefia nos serviços do Ministério Público está a ser debatido desde o início do MCV, e a consulta da Comissão de Veneza é uma forma importante de trazer sustentabilidade à solução escolhida. O Governo romeno comprometeu-se a ter na máxima conta o próximo parecer da Comissão de Veneza sobre as leis no domínio da justiça. A Comissão continuará a acompanhar o seguimento dado a este compromisso e a aplicação prática da nova legislação no âmbito do relatório sobre o Estado de direito.

Códigos de conduta

Recomendação de 2017: Assegurar que o código de conduta dos deputados que está a ser elaborado pelo Parlamento contenha disposições claras sobre o respeito mútuo entre as diferentes instituições e enuncie de forma inequívoca que os deputados e o processo parlamentar devem respeitar a independência do poder judicial. Poderia ser adotado um código de conduta semelhante para os ministros.

⁴⁷ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 5 de maio de 2020, Kövesi/Roménia, 3594/19.

⁴⁸ Ao contrário da lei anterior, a impugnação judicial do decreto do presidente de destituição de um alto magistrado não tem um efeito suspensivo sobre a destituição.

Como referido em 2021, o código de conduta dos deputados está em vigor desde o final de 2017⁴⁹. Embora não inclua disposições explícitas sobre o respeito pela independência do poder judicial⁵⁰, pode ter contribuído para uma maior sensibilização e, por conseguinte, para uma redução do número de incidentes de desrespeito da independência judicial no processo parlamentar e de críticas ao sistema judicial e a magistrados individuais de alguns deputados ao Parlamento, tal como referido no relatório sobre o MCV de 2021⁵¹. O código de conduta ministerial, alterado em 2020, inclui a obrigação de respeitar a independência judicial⁵².

Desde o relatório sobre o MCV de 2021, registou-se uma redução das críticas públicas significativas por parte dos deputados suscetíveis de comprometer a independência do poder judicial, e não houve casos para testar a eficácia do código em caso de infrações. Durante o período de 2021-2022, o CSM admitiu oito pedidos de defesa da reputação profissional, da independência e da imparcialidade dos juízes e 18 pedidos deste tipo para procuradores⁵³. O CSM observou que, ao contrário do que aconteceu no passado quando as campanhas para denegrir magistrados foram lançadas por políticos nos meios de comunicação social nacionais, a maioria dos pedidos está agora relacionada com declarações emitidas nos meios de comunicação social locais.

Esta melhoria da situação pode constituir uma oportunidade para evitar qualquer regresso futuro a uma atmosfera mais conflituosa e um maior risco de ataques de políticos contra membros do poder judicial. Os códigos de conduta poderiam, por exemplo, ser acompanhados de orientações, exemplos e ações de sensibilização sobre a forma de lidar com situações concretas. Uma possível via a considerar pelas autoridades romenas seria assegurar que, quando o CSM condena as declarações de um deputado ao Parlamento ou de um membro do Governo em relação a um determinado magistrado ou ao sistema judicial, seja efetuada uma rápida avaliação de uma eventual violação do código. Essa evolução pode ser acompanhada no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito.

Estão em vigor códigos de conduta para deputados e ministros que podem contribuir para uma maior sensibilização e uma redução significativa do número de incidentes de desrespeito da independência judicial e de críticas ao sistema judicial e a magistrados individuais.

Código de Processo Civil

Recomendação de 2017: O ministro da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura e o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça deverão finalizar um plano de ação para garantir o cumprimento do novo prazo para a aplicação das restantes disposições do Código de Processo Civil.

⁴⁹ Decisão 77/2017 do Parlamento: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ O código de conduta não menciona especificamente o respeito pela independência do poder judicial, mas inclui uma disposição geral sobre o respeito pela separação de poderes. O artigo 1.º, n.º 3, dispõe o seguinte: «Os deputados e os senadores têm a obrigação de agir com honra e disciplina, tendo em conta os princípios da separação e do equilíbrio de poderes do Estado, da transparência, da probidade moral, da responsabilidade e do respeito pela reputação do Parlamento».

⁵¹ Sítio Web do Conselho Superior da Magistratura – declarações e decisões relativas à independência do poder judicial.

⁵² Artigo 3.º, n.º 1, do código.

⁵³ O número total de decisões tomadas pelo CSM em casos de pedidos de defesa da reputação profissional e da imparcialidade dos magistrados foi de 36 em 2021 (23 pedidos admitidos, 10 rejeitados, os restantes anulados ou retirados) e 18 em 2022 (oito admitidos, nove rejeitados e um anulado).

Esta recomendação dizia respeito à finalização da reforma do Código de Processo Civil, que criou nomeadamente uma etapa de «câmara do conselho» no processo civil, bem como procedimentos de recurso em certos casos. Em 2018, esta reforma foi abandonada⁵⁴. O relatório sobre o MCV de 2021 manteve a conclusão alcançada em 2019 de que tal deveria permitir um período de estabilidade neste ramo do sistema judicial, e considerou que a recomendação estava cumprida.

Não se registaram novos desenvolvimentos desde o último relatório sobre o MCV e a recomendação continua cumprida. As avaliações da eficiência e da qualidade dos processos judiciais estão a ser analisadas no contexto do relatório sobre o Estado de direito.

Código Penal e Código de Processo Penal

- *Recomendação de 2018: Congelar a entrada em vigor das alterações ao Código Penal e ao Código de Processo Penal.*
- *Recomendação de 2018: Reabrir a revisão do Código Penal e do Código do Processo Penal, tendo em plena consideração a necessidade de compatibilidade com o direito da União e com os instrumentos internacionais de luta contra a corrupção, bem como as recomendações do MCV e o parecer da Comissão de Veneza.*
- *Recomendação de 2017: Deve ser concluída a presente fase da reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal da Roménia, devendo o Parlamento avançar com os planos para adotar as alterações apresentadas pelo Governo em 2016, após consulta das autoridades judiciais.*

Os relatórios sobre o MCV voltaram sistematicamente à necessidade de concluir a reforma dos códigos de direito penal da Roménia de 2014. Um dos principais motores desta reforma foi a necessidade de adaptação às decisões do Tribunal Constitucional, bem como de transposição das diretivas da UE. Desde 2014, o Tribunal Constitucional adotou 80 decisões que declaram inconstitucionais várias disposições dos códigos⁵⁵. Responder rápida e coerentemente à necessidade de adaptar a legislação de modo a refletir estas decisões revelou-se um desafio⁵⁶. Em anos anteriores, a Comissão apresentou informações pormenorizadas sobre a evolução relativa às revisões dos códigos, reiterando a necessidade de concluir as reformas com carácter prioritário.

Várias decisões de grande alcance proferidas pelo Tribunal Constitucional desde 2014 anularam disposições de ambos os códigos, com um impacto particular na luta contra a corrupção e a criminalidade organizada⁵⁷. A ausência de soluções políticas e legislativas conduziu a um aumento dos obstáculos e da incerteza jurídica no que diz respeito à investigação, à ação penal e à sanção nos casos de corrupção de alto nível, com o insucesso de processos judiciais, a incerteza jurídica quanto à admissibilidade das provas e o recomeço de investigações ou de julgamentos. Em certos casos, a falta de ação legislativa conduziu a uma sucessão de decisões do Tribunal Constitucional sobre o mesmo tema e à necessidade de

⁵⁴ As leis alteradas entraram em vigor em dezembro de 2018.

⁵⁵ Sessenta e seis decisões dizem respeito ao Código de Processo Penal e 14 decisões ao Código Penal.

⁵⁶ Tal como o Governo romeno observou, embora algumas das deficiências de inconstitucionalidade já tenham sido corrigidas através da adoção de alterações legislativas, ainda existem 32 decisões do CCR sobre o Código de Processo Penal e 13 decisões sobre o Código Penal que não foram seguidas de intervenções legislativas.

⁵⁷ Os exemplos incluem a definição do crime de abuso de poder, as condições de utilização de métodos de vigilância técnica (escutas telefónicas) ou o prazo especial de prescrição dos crimes. A este respeito, ver também o objetivo de referência n.º 3.

o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ) as interpretar de modo que os tribunais as apliquem de forma coerente.

Um exemplo recente é suscetível de ter um impacto particularmente negativo em processos penais importantes em curso. Em 2018, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucional uma disposição relativa à interrupção do prazo de prescrição da responsabilidade penal para todas as infrações às quais se aplica um período de prescrição. A maioria dos tribunais teve em conta esta decisão interpretando de forma mais restritiva as situações em que um ato processual poderia conduzir à interrupção do período de prescrição. No entanto, a falha na correção da situação através da adoção de novas disposições em lei foi constatada numa segunda decisão do Tribunal Constitucional sobre o mesmo artigo, em maio de 2022. Esta decisão considerou que, a partir da primeira decisão, e até que as condições de interrupção do prazo de prescrição sejam estabelecidas pela legislatura, não existe fundamento para a interrupção do prazo de prescrição da responsabilidade penal. Embora, em 2022, tenha sido adotado um decreto governamental de emergência para clarificar as condições em que a interrupção do prazo de prescrição se aplicaria no futuro, tal não teria efeitos retroativos. Além disso, também estão atualmente pendentes no Tribunal Constitucional recursos contra o decreto. Em 25 de outubro de 2022, a STCJ considerou que, de acordo com o princípio da lei mais favorável no período de 2014-2022, nenhum ato processual do Ministério Público pode ser considerado suscetível de interromper o prazo de prescrição da responsabilidade penal⁵⁸. Esta sequência de acontecimentos pode ter consequências graves. A secção do Ministério Público do CSM alertou para o facto de que conduziria ao arquivamento de processos penais e à eliminação da responsabilidade penal num número substancial de processos⁵⁹.

Desde o relatório de 2021, foram tomadas medidas concretas para fazer avançar a revisão dos dois códigos. O grupo de trabalho interinstitucional criado em 2019 prosseguiu os seus trabalhos e os projetos revistos foram publicados para consulta no sítio Web do Ministério da Justiça no verão de 2021. Um ano mais tarde, em 2 de junho de 2022, o Ministério da Justiça enviou ao Governo, para aprovação, uma versão revista dos projetos de lei⁶⁰. A revisão faz igualmente parte dos objetivos intermédios de uma reforma do plano nacional de recuperação e resiliência da Roménia⁶¹.

O processo legislativo de revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, que visa alinhar as disposições com as decisões pertinentes do Tribunal Constitucional da Roménia, está ainda em curso. Este alinhamento terá igualmente de ter em consideração a necessidade

⁵⁸ Decisão 67/2022 do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, que remete para a Decisão n.º 297/2018 e a Decisão n.º 358/2022 do Tribunal Constitucional.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Ver igualmente o objetivo de referência n.º 3.

⁶⁰ Para mais pormenores, ver o relatório de 2022 sobre o Estado de direito. Em especial, o atual projeto propõe a alteração do crime de abuso de poder no Código Penal, a fim de especificar que uma «violação de um dever» deve resultar de uma lei, de um decreto governamental, de um decreto governamental de emergência ou de outro ato normativo que, à data da sua adoção, fosse equiparado a uma lei. A falta de clareza sobre esta infração impediu a sua ação penal e espera-se que a alteração facilite a ação penal efetiva contra esta infração. Na sequência de um acórdão do Tribunal Constitucional e de um parecer de 2018 da Comissão de Veneza, propõe-se igualmente a adoção de garantias reforçadas para a utilização de provas obtidas a partir de gravações eletrónicas.

⁶¹ Objetivo intermédio n.º 424 do PRR da Roménia intitulado «Alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal» exige que a Roménia «alinhe as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal que entraram em vigor em 2014 com as disposições constitucionais, em conformidade com as decisões pertinentes do Tribunal Constitucional nacional sobre os aspetos de constitucionalidade das recentes alterações ao Código Penal e ao Processo Penal». A meta acordada da Roménia para concluir esta reforma no seu PRR é dezembro de 2022.

de compatibilidade com o direito da União e com os instrumentos internacionais de luta contra a corrupção, bem como as recomendações do MCV e o parecer da Comissão de Veneza. A recente evolução da jurisprudência relacionada com o período de prescrição da responsabilidade penal e o seu impacto substancial na fase de instrução e nos processos judiciais em curso demonstram a necessidade desse alinhamento. A conclusão da revisão dos dois códigos faz igualmente parte dos compromissos assumidos pela Roménia no seu plano de recuperação e resiliência e a Comissão avaliará de perto os códigos revistos em conformidade com os procedimentos específicos previstos nesse contexto.

O processo legislativo no domínio do MCV

Recomendação do MCV de 2017: A fim de melhorar a transparência e a previsibilidade do processo legislativo e de reforçar as garantias internas no interesse da irreversibilidade, o Governo e o Parlamento devem garantir a plena transparência e ter em devida conta as consultas efetuadas junto das autoridades competentes e das partes interessadas no processo de tomada de decisão e nas medidas legislativas relativamente ao Código Penal e ao Código de Processo Penal, à legislação anticorrupção e em matéria de integridade (incompatibilidades, conflitos de interesses e enriquecimento sem causa), às leis no domínio da justiça (relativas à organização do sistema judicial), bem como ao Código Civil e ao Código de Processo Civil, inspirando-se na transparência do processo de tomada de decisões estabelecido pelo Governo em 2016.

Esta recomendação era um reconhecimento de que um processo legislativo aberto e sólido é a melhor forma de garantir a sustentabilidade e a eficácia das reformas⁶². O relatório sobre o MCV de 2021 concluiu que o processo legislativo em relação às várias propostas de reforma – sobre a SIIJ, a leis no domínio da justiça e, posteriormente, o Código Penal e o Código de Processo Penal – proporcionou uma oportunidade para demonstrar que a abordagem da recomendação está a ser seguida.

Nem sempre foi encontrado um equilíbrio entre a necessidade de injetar urgência em compromissos prioritários e de assegurar um processo transparente e inclusivo. O rápido processo de adoção da lei que desmantelou a SIIJ suscitou preocupações quanto à falta de oportunidades para as partes interessadas se pronunciarem sobre os novos acordos, uma preocupação reiterada pela própria Comissão de Veneza⁶³. As leis no domínio da justiça também foram objeto do procedimento de urgência do Parlamento⁶⁴ e de uma consulta pública acelerada sobre as versões finais apresentadas no Parlamento. As partes interessadas salientaram igualmente que os debates parlamentares foram apressados, sem tempo suficiente para debater as alterações quanto ao conteúdo⁶⁵.

O relatório de 2022 sobre o Estado de direito comentou, de um modo mais geral, o processo legislativo na Roménia, observando que as alterações frequentes da legislação e a utilização regular de decretos de emergência continuam a suscitar preocupações quanto à estabilidade e previsibilidade da legislação. Neste contexto, a Comissão emitiu uma recomendação à Roménia no sentido de garantir uma consulta pública eficaz antes da adoção dos projetos

⁶² O relatório de 2022 sobre o Estado de direito – Capítulo relativo à Roménia e as recomendações específicas por país do Semestre Europeu sublinharam as preocupações quanto à previsibilidade e à qualidade do processo legislativo em geral.

⁶³ Comissão de Veneza, Parecer sobre o projeto de lei relativo ao desmantelamento da secção para a investigação de crimes cometidos por magistrados [CDL-AD(2022)003].

⁶⁴ Para o processo legislativo de emergência, 15 dias para cada câmara, em vez dos 45 dias por câmara do processo legislativo normal.

⁶⁵ Observações das ONG presentes nos debates e relatórios dos meios de comunicação social.

legislativos⁶⁶. O relatório de 2023 sobre o Estado de direito analisará a execução da presente recomendação. As questões relacionadas com a qualidade do processo legislativo são também abordadas no plano de recuperação e resiliência da Roménia, incluindo uma estrutura especializada para supervisionar a qualidade da legislação e a republicação sistemática de versões consolidadas das leis sempre que estas sejam alteradas, bem como o desenvolvimento de uma metodologia sobre a utilização de decretos de emergência governamentais.

Embora o calendário das reformas nem sempre tenha permitido consultas alargadas, o Governo romeno tomou medidas em conformidade com a recomendação e procurou assegurar a transparência e que os intervenientes pertinentes tiveram a oportunidade de expressar os seus pontos de vista sobre as reformas propostas. A abordagem mais geral para uma consulta pública eficaz antes da adoção dos projetos legislativos continuará a ser acompanhada no relatório sobre o Estado de direito.

Execução das decisões judiciais pela administração pública

Recomendação do MCV de 2017: O Governo deve adotar um plano de ação adequado para resolver os problemas constatados a nível da execução das decisões judiciais e do respeito pela jurisprudência por parte da administração pública, nomeadamente criando um mecanismo que faculte dados estatísticos exatos que permitam um acompanhamento futuro. Deve criar igualmente um sistema interno de acompanhamento que envolva o Conselho Superior da Magistratura e o Tribunal de Contas, a fim de assegurar a correta execução do plano de ação.

O respeito e a execução das decisões judiciais fazem parte integrante da eficácia de qualquer sistema judicial⁶⁷. Para responder aos desafios neste domínio, a Roménia apresentou ao Comité de Ministros do Conselho da Europa um plano de ação para resolver os problemas estruturais da não execução ou do atraso na execução das decisões judiciais contra o Estado⁶⁸ identificados pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos⁶⁹. Em 2019, foi aprovada uma lista de medidas de execução do plano de ação, incluindo alterações ao quadro jurídico para garantir a execução atempada e um mecanismo para controlar e evitar atrasos de execução das sentenças em que o Estado é devedor⁷⁰. Na sua avaliação de março de 2022 dos progressos realizados na execução do plano de ação, o Comité de Ministros do Conselho da Europa reiterou o seu apelo às autoridades para que intensifiquem os esforços e demonstrem empenho na conclusão das reformas necessárias⁷¹. Posteriormente, em outubro de 2022, foi criada uma nova estrutura no Secretariado-Geral do Governo para acompanhar e controlar a

⁶⁶ Relatório de 2022 sobre o Estado de direito – Capítulo relativo à Roménia, p. 2.

⁶⁷ Ver o Guia sobre o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Direito a um processo equitativo (parte civil): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Ver referência CM/Notes/1280/H46-21 do Conselho da Europa.

⁶⁹ Em 2005, a Roménia foi sancionada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por não execução ou atraso significativo por parte do Estado ou de entidades jurídicas sob a sua responsabilidade em dar cumprimento a decisões dos tribunais nacionais transitadas em julgado.

⁷⁰ Memorando n.º L1/1814/26.2.2019 sobre «Medidas destinadas a assegurar a execução das sentenças contra um devedor público, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relativa à não execução ou ao atraso na execução de sentenças proferidas contra um devedor público».

⁷¹ Resolução provisória CM/ResDH(2022) 58.

execução das sentenças proferidas pelo TEDH na sequência da não execução de sentenças proferidas contra devedores públicos na Roménia⁷².

O relatório sobre o Estado de direito inclui agora uma panorâmica dos indicadores sistemáticos relativos à execução dos principais acórdãos do TEDH em todos os Estados-Membros⁷³. Em janeiro de 2022, a taxa de execução dos principais acórdãos da Roménia nos últimos dez anos era de 57 % – em comparação com a média global dos Estados-Membros de 40 % – e o tempo médio que os acórdãos estiveram pendentes de execução era superior a quatro anos e dois meses⁷⁴. Esta questão continuará a ser seguida no âmbito do relatório sobre o Estado de direito, nomeadamente no que diz respeito às medidas tomadas pela Roménia para desenvolver um mecanismo de estatísticas exatas e um sistema de acompanhamento interno que envolva o Conselho Superior da Magistratura e o Tribunal de Contas, a fim de assegurar a correta execução do seu plano de ação.

Recentemente, foram tomadas novas medidas para aplicar esta recomendação, que deverão resolver os problemas persistentes identificados. A Comissão continuará a acompanhar de perto o processo de acompanhamento estabelecido a nível do Conselho da Europa e a apresentar relatórios, conforme pertinente, no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito, tal como o faz para todos os Estados-Membros⁷⁵.

Gestão Estratégica Judicial e plano de ação para o poder judicial

Recomendação do MCV de 2017: A Gestão Estratégica Judicial, ou seja, o ministro da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça e a Procurador-Geral, devem assegurar a implementação do plano de ação tal como adotado e prestar contas ao público, de forma regular e coordenada, quanto à sua execução, incluindo no que se refere à resolução dos problemas da escassez de oficiais de justiça, da carga de trabalho excessiva e dos atrasos na fundamentação das decisões judiciais.

Os relatórios sobre o MCV identificaram a gestão estratégica judicial como uma importante oportunidade para construir uma via consensual e sustentável para o sistema judicial. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito considerou que a nova estratégia para o desenvolvimento do poder judiciário 2022-2025 e o respetivo plano de ação, adotado em 30 de março de 2022, definiram objetivos claros e um mecanismo de acompanhamento. A adoção e a entrada em vigor da nova estratégia constituem um objetivo intermédio no âmbito do plano de recuperação e resiliência da Roménia⁷⁶. A estratégia centra-se na independência, na qualidade e eficiência da justiça e no acesso à justiça. Inclui a eliminação das desigualdades nos salários e pensões dos magistrados e a modernização do estatuto dos funcionários judiciais e das profissões jurídicas conexas, bem como a reforma das leis no domínio da justiça. A estratégia prevê uma série de medidas para resolver a questão da escassez de pessoal no poder judicial, incluindo a modernização do estatuto do pessoal judicial e auxiliar, a fim de permitir que os juizes e os procuradores se concentrem no

⁷² A execução será analisada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em março de 2023.

⁷³ A adoção das medidas de execução necessárias para um acórdão do TEDH é supervisionada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa.

⁷⁴ Relatório de 2022 sobre o Estado de direito – Capítulo relativo à Roménia, p. 28.

⁷⁵ Ver Relatório de 2022 sobre o Estado de direito, COM(2022) 500 final, p. 24.

⁷⁶ Objetivo intermédio n.º 421 sobre «Entrada em vigor da lei que aprova a estratégia para o desenvolvimento do poder judicial 2022-2025».

trabalho judicial. Estabelece igualmente o objetivo quantitativo de assegurar uma taxa de ocupação de 95 % dos cargos de juiz e de 80-85 % dos cargos de procurador até 2025⁷⁷.

A estratégia será um instrumento importante para enfrentar de forma sustentável os desafios que subsistem no poder judicial. O acompanhamento rigoroso e a apresentação de relatórios públicos servirão também para promover a confiança do público em que as questões relacionadas com a carga de trabalho excessiva e os atrasos no tratamento dos processos judiciais estão a ser devidamente consideradas prioritárias. Uma comunicação e consultas proativas e regulares com o poder judicial e as profissões jurídicas também podem ser úteis para tranquilizar os magistrados de que as questões relacionadas com a escassez de pessoal e a consequente carga de trabalho desproporcionada estão a ser abordadas.

Transparência e responsabilização do Conselho Superior da Magistratura

Recomendação do MCV de 2017: o novo Conselho Superior da Magistratura deve elaborar um programa coletivo para o seu mandato, incluindo medidas destinadas a promover a transparência e a responsabilização. Esse programa deve incluir uma estratégia de sensibilização, que contemple a realização de reuniões abertas e regulares com assembleias de juizes e procuradores a todos os níveis, e também com as organizações profissionais e a sociedade civil, bem como a apresentação de um relatório anual a debater nas assembleias gerais dos juizes e procuradores.

Os relatórios sucessivos sobre o MCV têm sublinhado sistematicamente a necessidade de o Conselho Superior da Magistratura contribuir para a dinâmica das reformas, exprimindo posições coletivas claras e garantindo a confiança por via da transparência e da responsabilidade. O relatório de 2021 salientou preocupações importantes relativas à capacidade do CSM em criar consenso no poder judicial e desempenhar um papel construtivo nas decisões mais importantes para a organização e o funcionamento do poder judicial, mas também referiu casos em que o CSM foi capaz de superar as suas divisões internas e obter resultados⁷⁸.

Apesar dos esforços para alcançar compromissos, as divisões no seio do CSM desde 2021 continuam a assolar questões tais como nomeações para a nova estrutura que irá substituir a SIIJ, a organização de eleições para o novo CSM, ou discordâncias em questões públicas entre os membros do CSM sobre as leis judiciais. O mandato atual do CSM expira no final de 2022, e o processo de eleição dos novos membros teve início em fevereiro de 2022. As eleições para o novo Conselho também foram alvo de críticas⁷⁹. A designação como

⁷⁷ A questão da escassez de pessoal no poder judicial ganhou importância pública em novembro, onde se registou uma vaga de pedidos de reforma, nomeadamente entre os juizes. As associações de magistrados salientaram a necessidade de uma estratégia clara para fazer face à escassez e à carga de trabalho excessiva. A fim de reduzir a taxa de aposentação dos juizes, bem como de assegurar um leque de seleção adequado para os concursos de recrutamento na profissão, tanto os presidentes dos tribunais de última instância – o Supremo Tribunal e os tribunais de recurso – como as assembleias gerais de juizes dos tribunais instaram os outros ramos do governo a tomarem medidas para reforçar o estatuto dos juizes e melhorar as condições de trabalho nos tribunais, através de uma resolução adotada em 28 de outubro. A escassez no poder judicial está também a ser seguida nos relatórios sobre o Estado de direito. O relatório de 2022 observou que o número de reformas continua a ser superior ao número de novos recrutamentos.

⁷⁸ Consultar relatório MCV de 2021 para mais informações.

⁷⁹ As eleições foram organizadas no início de julho de 2022 durante a pausa de verão. Os resultados foram desafiados e, em 19 de julho, o CSM admitiu desafios de dois juizes, mas rejeitou os de procuradores que resultaram em controvérsias públicas. Consultar por exemplo <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm>

presidente interino do Conselho para 2022 do seu presidente em exercício originou reações adicionais no seio do CSM⁸⁰.

As disposições legislativas revistas relativas ao funcionamento do CSM incluem várias obrigações que podem contribuir para a transparência e responsabilização do Conselho. A lei mantém a possibilidade de recusar membros do CSM ao julgar processos disciplinares por motivos que envolvam conflitos de interesse e imparcialidade. É introduzido um prazo limite claro para substituir os membros do CSM aquando da expiração do seu mandato. Por último, as assembleias mantêm a possibilidade de recusar membros do CSM devido ao não cumprimento de deveres.

Contrariamente a 2020 – ano em que o CSM não participou de forma construtiva nos projetos de leis judiciais publicados pelo Ministério da Justiça e não emitiu um parecer oficial – em 2022 o Conselho foi capaz de adotar posições formais sobre projetos legislativos importantes. Apesar de marcado por controvérsia no seio do Conselho, com alguns membros a lamentar a falta de consulta dos tribunais e do Ministério Público, o plenário emitiu um parecer favorável sobre o projeto de lei para o desmantelamento da Secção Especial para a Investigação de Crimes em fevereiro de 2022⁸¹. O Conselho também emitiu um parecer favorável sobre os projetos de leis judiciais em agosto de 2022⁸², apresentando também sugestões para determinadas alterações, e participou nos debates parlamentares subsequentes com propostas de alterações adicionais.

Desde o último relatório, a atividade do CSM na defesa da independência do poder judicial continua a depender das secções em detrimento do plenário⁸³. Alguns dos membros do CSM questionaram os processos como sendo desnecessariamente morosos e incoerentes nas suas conclusões.

Relativamente à transparência e ao acesso à informação, o Conselho continuou a publicar informações relevantes no seu sítio Web, e realizam a transmissão das suas reuniões do plenário e das secções. As informações sobre as decisões disciplinares estão também disponíveis em linha.

O novo CSM eleito que inicia o seu mandato em 2023 deveria garantir que reforça a transparência e a responsabilização como objetivos principais no seu programa. A realização

[contestatii/31950487.html](https://www.observador.pt/pt/contestatii/31950487.html); VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Vários membros do CSM consideraram que esta nomeação interina contornou as disposições constitucionais segundo as quais o presidente do Conselho pode ser eleito para um mandato de um ano não renovável, pondo em causa a legitimidade de vários procedimentos importantes iniciados em 2022 tais como as eleições para o Conselho, a nomeação do novo Inspetor chefe do poder judicial e a seleção de um novo presidente do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça.

⁸¹ Conselho Superior da Magistratura, Decisão n.º 1 de 11 de fevereiro de 2022. A controvérsia estava associada ao facto de que as alterações de projeto da lei do Conselho foram realizadas pelo Ministério da Justiça num projeto lei revisto, que levou o Conselho a emitir um parecer favorável sem comentários. Numa carta à Comissão, vários membros do Conselho alegaram que tal criou uma perceção pública falsa de um acordo unânime do sistema judicial relativamente à lei em questão, apesar da falta de consulta de tribunais e do Ministério Público sobre os projetos de disposição.

⁸² Decisão n.º 115 de 12 de agosto de 2022.

⁸³ O plenário não emitiu quaisquer decisões durante 2022, e emitiu sete em 2021. Em 2021, um dos pedidos aceites dizia respeito às declarações públicas teledifundidas e proferidas por um dos membros do CSM sobre o Ministério Público. A secção dos procuradores concluiu em dezembro de 2021 que as declarações afetaram significativamente a independência e imparcialidade dos procuradores, em especial os responsáveis por investigar crimes de corrupção.

de reuniões abertas regulares e a discussão dos relatórios anuais⁸⁴ com as assembleias de juizes e procuradores a todos os níveis, bem como com a sociedade civil e as organizações profissionais serão fundamentais para garantir a implementação destes objetivos. O fórum da sociedade civil na área de justiça estabelecida em dezembro de 2021 pode ser um importante contributo nesta matéria.

Os sucessivos relatórios sobre o MCV têm sublinhado sistematicamente a importância de o Conselho Superior da Magistratura contribuir para a dinâmica das reformas, exprimindo posições coletivas claras e garantindo a confiança por via da transparência e da responsabilização. A importância destes objetivos foi reconhecida pelo governo romeno. A eleição de um novo Conselho para iniciar o seu mandato em 2023 oferece uma oportunidade para garantir transparência e responsabilização, que podem ser demonstradas pelo novo Conselho sob a forma, por exemplo, de uma declaração pública de princípios de governação, bem como a aprovação coletiva de cargos importantes pelo Conselho.

Inspeção Judicial

Recomendação do MCV de 2018: o Conselho Superior da Magistratura deve nomear imediatamente uma equipa provisória para a gestão da Inspeção Judicial e, no prazo de três meses e através de concurso, nomear uma nova equipa de gestão deste serviço.

O relatório sobre o MCV de 2021 concluiu que as preocupações estruturais relacionadas com a Inspeção Judicial ainda não foram analisadas, incluindo à luz do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de maio de 2021⁸⁵. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito reiterou as preocupações sobre os poderes extensivos e a falta de responsabilização do inspetor chefe do poder judicial. As preocupações em questão incluíam a concentração de poder nas mãos do inspetor chefe e do seu adjunto, a elevada proporção de processos apresentados pela Inspeção e eventualmente rejeitados em tribunal, bem como os limites à supervisão por parte do CSM⁸⁶. Surgiram dúvidas quanto à questão de saber se as disposições das leis judiciais relativas à nomeação dos postos de direção da Inspeção Judicial e à sua responsabilização oferecem garantias suficientes e permitem alcançar um justo equilíbrio entre os juizes, os procuradores e o CSM. Está pendente um pedido de decisão prejudicial junto do TJUE sobre a questão de saber se os poderes extensivos conferidos ao inspetor chefe se encontram em conformidade com os requisitos da independência judicial⁸⁷.

A lei sobre o Conselho Superior da Magistratura adotada em outubro de 2022 alterou substancialmente o quadro legislativo relativo à Inspeção Judicial. Inclui várias disposições para corrigir a falta de responsabilização da Inspeção Judicial e a concentração de poder nas

⁸⁴ O CSM ainda não publicou o Relatório sobre o poder judicial de 2021, apesar do seu mandato terminar em dezembro de 2022.

⁸⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2021 nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e o., ECLI:EU:C:2021:393, n.º 207.

⁸⁶ O último relatório intercalar da Roménia no âmbito do MCV, [COM(2021) 370 final], evidencia que ainda existem casos em que as investigações disciplinares e as sanções pesadas nos magistrados com uma atitude crítica sobre a eficiência e independência do poder judicial suscitaram preocupações. Mais recentemente, os processos disciplinares iniciados pela Inspeção do poder judicial contra um juiz do Tribunal de Recurso de Pitești geraram estas preocupações, em substância devido ao facto de este ter decidido não aplicar a legislação que estabelece a SIJ à luz do acórdão do TJUE de maio de 2021. O CSM rejeitou eventualmente a ação disciplinar pela Decisão de 14 de abril de 2022.

⁸⁷ C-817/21, R.I. v Inspekția Judiciară, N.L.

mãos do inspetor chefe. Os poderes do inspetor chefe são equilibrados por um novo Conselho introduzido, com uma série de poderes para assegurar um contrapeso adequado. O seu papel abrangerá decisões na organização e funcionamento da Inspeção Judicial, o desempenho dos trabalhos de inspeção e concursos em matéria de nomeações. A nomeação do inspetor chefe adjunto passa das mãos do inspetor chefe para o plenário do CSM, tendo por base critérios mais objetivos. Similarmente, os inspetores do poder judicial serão nomeados pelo inspetor chefe com base no concurso organizado pela secção relevante do CSM com o apoio do Instituto Nacional da Magistratura. Este concurso foi lançado pela própria Inspeção Judicial. As regras sobre a organização dos concursos foram clarificadas, incluindo no que diz respeito aos critérios de seleção e à composição dos painéis de seleção. Foram introduzidas novas regras para regular quaisquer situações de conflitos de interesses enfrentadas por um inspetor chefe, que agora será também responsável por propor a composição das equipas de controlo do conselho de administração (em vez da decisão ser tomada diretamente pelo inspetor chefe). Uma última preocupação diz respeito à possibilidade do inspetor chefe anular uma decisão para arquivar um processo, ou qualquer decisão tomada por um inspetor na sequência de um inquérito. A aplicação desta regra na prática e a eficácia das salvaguardas existentes⁸⁸ deverão ser acompanhadas.

Anteriormente, a seleção e nomeação do inspetor chefe gerou controvérsia, conforme detalhado no relatório de 2021 do MCV. A nomeação do novo responsável da Inspeção Judicial em julho de 2022 parece ter sido mais simples, apesar de apenas um candidato ter apresentado a sua candidatura. A nova legislação abrange igualmente a nomeação dos inspetores chefe e adjuntos, conferindo poderes de supervisão mais reforçados ao CSM e envolvendo o Instituto Nacional de Magistratura nos concursos de acesso à Inspeção Judicial. O procedimento de revogação do inspetor chefe também sofreu alterações, de um requisito para uma decisão da totalidade do plenário do CSM à iniciação pelos cinco membros do CSM ou pela Assembleia Geral da Inspeção Judicial. O balanço resultante entre considerações de independência, responsabilização e estabilidade na liderança da Inspeção Judicial deverá continuar a ser alvo de acompanhamento na prática.

Em 2021 e 2022, o número de ações disciplinares registadas pelo Conselho Superior de Magistratura mantiveram-se geralmente estáveis⁸⁹. Contudo, existem processos pendentes em que os inquéritos e as sanções resultantes impostas aos magistrados parecem estar associados à expressão de opiniões críticas sobre questões de Estado de direito. Estes inquéritos foram abertos pela Inspeção Judicial quer *ex officio* ou mediante pedido do CSM⁹⁰. O TJUE deixou bem claro que a independência judicial podia ser comprometida se o regime disciplinar fosse desviado dos seus fins legítimos e utilizado para exercer controlo político sobre as decisões judiciais ou pressionar juízes⁹¹. Para além dos processos mencionados no relatório de 2022 sobre o Estado de direito, outros inquéritos contra juízes foram considerados como uma

⁸⁸ O inspetor chefe pode anular tais decisões apenas uma vez com uma obrigação de apresentar motivos devidamente fundamentados.

⁸⁹ 24 ações relativas a juízes e 13 relativas a procuradores em 2021, 26 ações relativas a juízes e 6 relativas a procuradores em 2022. As sanções aplicadas aos juízes incluindo advertências, suspensão do cargo, redução de subsídios de emprego mensais, despromoção em posição e exclusões da magistratura no que diz respeito aos juízes. Relativamente aos procuradores, apenas foram dirigidas advertências.

⁹⁰ Consultar relatório de 2022 sobre Estado de direito, Capítulo sobre Roménia para mais informações.

⁹¹ Os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 2021, Comissão/Polónia (Regime disciplinar para juízes), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, n.º 138, e de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o., nos processos apensos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, n.º 239.

forma de pressão e retaliação às sentenças atribuídas, nomeadamente em processos de corrupção a alto nível⁹².

Apesar de existir um défice de informações públicas sobre processos disciplinares na Inspeção Judicial nos últimos três anos⁹³, a previsibilidade e a transparência aumentaram através da decisão do CSM para publicar, em formato anónimo, decisões disciplinares que se tornaram finais e violações do código de ética num portal acessível apenas aos magistrados.

A presente recomendação de 2018 tornou-se obsoleta. A nova liderança da Inspeção Judicial tem agora a oportunidade de assegurar que os inquéritos deixam de ser utilizados como instrumento para exercer pressão sobre a atividade de juízes e procuradores, em conformidade com a jurisprudência do TJUE. A Comissão continuará a observar o funcionamento prático no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito.

Com base na análise do objetivo de referência n.º 1, pode considerar-se que as recomendações foram, em geral, satisfatoriamente respeitadas, e o acompanhamento pode continuar no âmbito do ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito. A Comissão congratula-se com o compromisso do governo da Roménia de prosseguir o seu processo de reformas tendo em máxima conta as recomendações da Comissão de Veneza e concluindo o processo de adoção dos novos códigos penais. A Roménia está firmemente empenhada em trabalhar em conjunto com a Comissão no ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito. O presente quadro de acompanhamento já segue pormenorizadamente muitas das questões exploradas no âmbito do MCV, como o regime que irá suceder à Secção do Ministério Público para a Investigação de Infrações na Magistratura e o funcionamento da Inspeção Judicial, bem como o quadro legislativo mais abrangente das leis judiciais e dos códigos penais e do trabalho do Conselho Superior de Magistratura. Os compromissos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outras oportunidades para assistência no âmbito de outros programas da UE relevantes, em particular o instrumento de assistência técnica, podem permitir a implementação contínua de reformas relevantes.

2.2 Objetivo de referência n.º 2: Quadro da integridade e Agência Nacional para a Integridade

O relatório de 2021 sobre o MCV concluiu que o risco de retrocesso identificado em 2019, ligado a alterações às regras sobre integridade, foi mitigado e que existem sinais positivos de que a nova legislatura poderá definir uma transição clara para a sustentabilidade da Agência Nacional para a Integridade (ANI) e o quadro legislativo sobre integridade.

A ANI continua a investigar incompatibilidade, conflitos de interesse e riqueza injustificada, mantendo um registo sólido⁹⁴. Conforme estabelecido no relatório de 2022 sobre o Estado de direito, a ANI observou vários desenvolvimentos positivos. Após mais de um ano e meio sem

⁹² Dois juízes foram visados pela abertura de cinco inquéritos nos últimos meses, que alegaram que os processos foram abertos mediante pedido dos demandados, com vista a desafiar o fundo da decisão, ou *ex officio* pela Inspeção Judicial.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

⁹⁴ Entre 1 de junho de 2021 e 30 de setembro de 2022, a ANI analisou mais de 1 700 ficheiros e encontrou 218 incidentes em matéria de integridade: 120 processos de incompatibilidade, 81 processos de conflitos de interesse administrativos e 17 processos de riqueza injustificada. Os inspetores da integridade identificaram 68 processos relacionados com infrações penais e encaminhou-os para os organismos competentes para investigação adicional.

presidente, foi nomeado um novo presidente da ANI em 2021, na proposta do Conselho Nacional para a Integridade⁹⁵.

O facto de as declarações patrimoniais e de interesses terem de ser preenchidas eletronicamente e se encontrarem disponíveis ao público desde 2022 aumentou a transparência e facilitou o trabalho da ANI⁹⁶. Para além das sessões de formação, a ANI lançou um robô de conversação denominado «e-DAI Assistant», em maio de 2022, cuja função consiste em ajudar as pessoas a utilizar a plataforma de forma eficiente. A ANI também tem desenvolvido as suas próprias ferramentas para identificar de forma independente as declarações patrimoniais e de interesses suspeitas, com base nos indicadores de risco, e pretende trabalhar mais estreitamente com a Agência Nacional de Gestão de Bens Apreendidos (ANABI)⁹⁷.

Os relatórios sobre o MCV referiram que a eficácia da ANI foi limitada devido à necessidade de modernizar e ajudar a melhorar a clareza do quadro jurídico para a integridade, colocando-o numa base estável e sustentável. No seu plano nacional de recuperação e resiliência, a Roménia comprometeu-se a elaborar uma lei consolidada sobre integridade em vigor até 2024⁹⁸. A ANI colabora atualmente com o Ministério da Justiça e outros parceiros para desenvolver este trabalho, prevendo a sua finalização em meados de 2023⁹⁹. A consolidação das leis sobre integridade, incompatibilidades e conflitos de interesses permitiria que a jurisprudência e as políticas de prevenção da corrupção fossem tidas em conta e proporcionaria uma base estável para o futuro.

A ANI continua a trabalhar efetivamente e a adotar medidas para melhorar a sua governação, ferramentas e métodos. O trabalho encontra-se já adiantado para preparar um quadro legislativo abrangente sobre integridade a ser adotado em 2023 e tal constitui uma oportunidade para prestar um maior apoio ao trabalho da ANI e assegurar a clareza e a estabilidade necessárias para detetar e abordar de forma eficaz incompatibilidades, conflitos de interesse e riqueza injustificada. A nova legislação enquadra-se no plano de recuperação e resiliência da Roménia e a sua implementação prática insere-se no âmbito do acompanhamento da Comissão nos termos dos relatórios sobre o Estado de direito.

⁹⁵ O novo presidente exerceu o cargo de vice-presidente desde 2017. O procedimento de seleção para um vice-presidente foi lançado em setembro de 2022 (após uma primeira ronda sem sucesso no início deste ano) e deverá estar finalizado até ao fim do ano. O presidente da ANI referiu que foi manifestado pouco interesse de candidatos qualificados (apenas uma candidatura), também devido às condições de remuneração do cargo.

⁹⁶ Até 30 de setembro de 2022, foram publicadas cerca de 10,7 milhões de declarações de património e interesses no portal e-DAI (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ As informações recebidas da ANI no contexto da visita à Roménia para efeitos do relatório de 2022 sobre o Estado de direito.

⁹⁸ O objetivo intermédio n.º 431 do PRR da Roménia estabelece: «A legislação consolidada em matéria de integridade entra em vigor. A atualização da legislação em matéria de integridade deverá ser realizada com base numa avaliação e análise prévias da legislação em matéria de integridade, juntamente com um agrupamento inicial dos atos normativos. Na segunda fase do projeto, a legislação em vigor será unificada e atualizada, ou serão propostos novos atos normativos.»

⁹⁹ A ANI encontra-se atualmente a efetuar um levantamento abrangente das regras sobre integridade existentes, das normas internacionais e das melhores práticas noutros Estados-Membros. Este levantamento estará finalizado até ao final de 2022 e fornecerá informações relativas ao trabalho sobre a nova legislação consolidada.

O sistema PREVENT

Recomendação de 2017: assegurar a entrada em funcionamento do sistema PREVENT. A Agência Nacional para a Integridade e o organismo nacional responsável pela adjudicação dos contratos públicos devem criar um mecanismo de prestação de contas sobre os controlos ex ante da adjudicação de contratos públicos e o respetivo seguimento, incluindo os controlos ex post realizados, bem como sobre os casos de conflitos de interesses ou de corrupção detetados. Deve ainda organizar debates públicos para que o Governo, as autoridades locais, o poder judicial e a sociedade civil possam manifestar as suas posições.

Desde 2017, o sistema PREVENT tem-se esforçado para evitar conflitos de interesse nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos através da criação de um mecanismo de verificação *ex ante*. Tal permite às entidades adjudicantes resolver eventuais problemas antes da adjudicação do contrato.

O relatório de 2021 sobre o MCV confirmou os resultados positivos do sistema PREVENT, e a sua eficácia contínua foi confirmada pela ANI. Entre 1 de junho de 2021 e final de setembro de 2022, aproximadamente 20 000 procedimentos de adjudicação de contratos foram revistos pelo sistema PREVENT para identificar eventuais conflitos de interesse, incluindo mais de 3 700 relacionados com fundos da UE. Estes envolveram mais de 2 600 entidades adjudicantes, e aproximadamente 16 000 empresas. Os inspetores da integridade emitiram 24 advertências em matéria de integridade, abrangendo procedimentos equivalentes a 97 milhões de euros. Em todos os processos notificados pelo sistema, as entidades adjudicantes removeram as causas que geraram eventuais conflitos de interesse: ocorreram dois processos em que a Agência Nacional para os Contratos Públicos foi notificada de uma potencial irregularidade. Este registo confirma a conclusão do relatório de 2021 sobre o MCV de que esta recomendação é cumprida.

A recomendação sobre o sistema PREVENT já foi cumprida em 2018 e os seus resultados positivos contínuos ilustram a sua sustentabilidade.

Seguimento das decisões judiciais relativas a deputados do Parlamento

Recomendação de 2017: o Parlamento deve dar provas de transparência no processo decisório quanto ao seguimento dado às decisões definitivas e irrevogáveis contra qualquer deputado em matéria de incompatibilidades, conflitos de interesses ou enriquecimento sem causa.

Os relatórios anteriores sobre o MCV assinalaram atrasos e aparentes incoerências na aplicação de sanções contra deputados do Parlamento observados por uma decisão judicial transitada em julgado para o exercício de funções incompatíveis ou a existência de um conflito de interesses no seguimento de um relatório da ANI. Sublinharam uma possível interpretação divergente das regras, em particular quando o incidente em matéria de integridade ocorreu num mandato ou posição anterior, e sugeriu mais clareza. Em 2020 e 2021, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça esclareceu a interpretação da lei. O Tribunal declarou que a sanção é aplicável, mesmo que a incompatibilidade diga respeito a um mandato anterior, e que o prazo de prescrição de três anos diz respeito à necessidade de a ANI concluir a investigação no prazo de três anos após a ocorrência dos factos que

determinam a existência de uma situação de conflito de interesses ou de incompatibilidade (e não ao facto de a sanção não ser aplicável após três anos)¹⁰⁰.

Desde 2021, registou-se apenas um processo, em que a ANI considerou que um senador exerceu funções incompatíveis. Tal resultou na demissão imediata da pessoa em questão da função pública, apesar de ter sido apresentado ao tribunal um desafio à decisão da ANI. Não se registaram processos passíveis de testar a transparência do Parlamento na sua tomada de decisão relativamente às decisões transitadas em julgado.

A avaliação positiva no relatório de 2021 sobre o MCV baseado na cooperação proativa observada no início do novo Parlamento encontra-se confirmada e é possível considerar esta recomendação como cumprida. A Comissão continuará a acompanhar o seguimento dado pelo Parlamento às decisões irrevogáveis sobre incompatibilidades, conflitos de interesse e riqueza injustificada contra os seus membros, nos termos dos relatórios sobre o Estado de direito.

Com base na análise do objetivo de referência n.º 2, todas as recomendações podem ser consideradas satisfatoriamente cumpridas. A Comissão continuará a analisar a evolução relacionada com o quadro de integridade e a sua implementação, nos relatórios sobre o Estado de direito. A consolidação do quadro jurídico para integridade constitui também um objetivo intermédio no plano de recuperação e resiliência da Roménia¹⁰¹.

2.3 Objetivo de referência n.º 3: Luta contra a corrupção a alto nível

A Direção Nacional Anticorrupção e a luta contra a corrupção a alto nível

A corrupção foi uma das principais áreas de preocupação que a avaliação positiva alcançou no que diz respeito ao objetivo de referência n.º 3 em janeiro de 2017 e que foi posto em causa pela Roménia. Contudo, o relatório de 2021 permitiu assinalar uma melhoria, com um novo ímpeto e estabilidade institucional na Direção Nacional Anticorrupção (DNA). A tendência positiva na eficácia da investigação e sanção da corrupção foi confirmada no relatório de 2022 sobre o Estado de direito.

Desde o último relatório sobre o MCV e até ao final de outubro de 2022, a DNA enviou 451 processos de corrupção a alto nível para julgamento, relativos a um total de 1 067 demandados. Estes incluem ministros antigos ou em exercício, deputados, senadores ou pessoas com cargos públicos ou políticos de alto nível na administração local. No mesmo período, os tribunais decidiram na condenação definitiva de 564 demandados objeto de processos judiciais pela DNA e ordenaram o confisco de bens cujo valor ascendia a aproximadamente 24 milhões de euros. As entidades estatais adquiriram o direito a recuperar mais de 43 milhões de euros em prejuízos nos processos da DNA na sequência das decisões transitadas em julgado. Estes resultados confirmaram a tendência positiva observada em 2021.

No entanto, os desafios operacionais permanecem para o trabalho contra a corrupção a alto nível. O recrutamento revelou-se desafiante, apesar de serem notadas algumas melhorias na taxa de ocupação dos procuradores da DNA que alcançou atualmente 78 %, de acordo com os

¹⁰⁰ Decisão do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça de 16 de novembro de 2020 e Decisão do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça n.º 1/2021 de 19 de março de 2021.

¹⁰¹ Objetivo intermédio n.º 431 sobre a «Avaliação e atualização da legislação relativa ao quadro de integridade».

dados fornecidos à Comissão. O requisito de antiguidade foi identificado como uma das principais razões para o número limitado de candidaturas para preencher as vagas existentes¹⁰². Todavia, desde que o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade da lei que reduzia o requisito de antiguidade para sete anos¹⁰³, o requisito de antiguidade para nomeação na DNA foi alterado nas leis judiciais revistas, e foi introduzido um requisito de dez anos, bem como uma formação obrigatória de três anos no Instituto Nacional de Magistratura¹⁰⁴. Devido à falta de procuradores na DNA, a delegação, o destacamento e a transferência permanecem ferramentas importantes¹⁰⁵. As alterações resultantes das novas leis judiciais relativas ao procedimento de recrutamento de procuradores comuns na DNA, que foram transferidos do Conselho Superior de Magistratura para a DNA, parecem estar a contribuir para alcançar este objetivo. A resolução dos desafios operacionais da DNA, incluindo os relativos ao recrutamento de procuradores, é uma recomendação no relatório de 2022 sobre o Estado de direito e o plano de recuperação e resiliência da Roménia inclui um compromisso para aumentar a taxa de ocupação da DNA para 85 % até 30 de junho de 2023¹⁰⁶.

O desmantelamento da SIIJ (consultar também o objetivo de referência n.º 1) assume particular relevância no trabalho realizado ao nível do combate à corrupção a alto nível. O TJUE referiu que no caso da SIIJ, a falta de competências para a realização de investigações em processos de corrupção complexos, os recursos humanos insuficientes e a sobrecarga de trabalho poderiam implicar atrasos e eficácia reduzida no tratamento dos processos¹⁰⁷. A DNA não recuperou a competência para investigar a corrupção no poder judicial, apesar de a Comissão de Veneza¹⁰⁸ e o procurador-geral¹⁰⁹ terem expressado a sua opinião de que a nova

¹⁰² Conforme referido nas informações fornecidas pela Roménia para o relatório sobre o Estado de direito, p. 27, e o relatório de atividades de 2021 da Direção Nacional Anticorrupção (DNA), p. 8.

¹⁰³ Tribunal Constitucional, Decisão n.º 514, de 14 de julho de 2021, o Tribunal considerou que, uma vez que a DNA constitui um departamento especializado do Ministério Público adstrito ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, os seus procuradores devem ter o mesmo nível de antiguidade dos procuradores no Ministério Público adstritos ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (12 anos). A DNA e a DIICOT afirmaram que o requisito de antiguidade exigido para o exercício de funções numa estrutura do Ministério Público não se encontra disposto no direito constitucional, e citaram as razões práticas que motivaram a redução para sete anos de antiguidade.

¹⁰⁴ Uma disposição transitória atrasa até 2026 a inclusão do período de formação de três anos no cálculo de antiguidade. A curto prazo, tal pode permitir aumentar a taxa de ocupação na DNA.

¹⁰⁵ Na primavera de 2022, a DNA funcionou com 14 procuradores delegados de 145 posições ocupadas (10 % de pessoal). A nova legislação sobre o estatuto dos magistrados não prevê qualquer delegação da DNA/DIICOT; mas os destacamentos são possíveis para a DNA/DIICOT de outros gabinetes do Ministério Público (uma vez, por um período máximo de um ano).

¹⁰⁶ Objetivo intermédio n.º 429 do plano de recuperação e resiliência da Roménia.

¹⁰⁷ Conforme referido no Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de maio de 2021 nos processos apensos C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 e C-379/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» EU:C:2021:393, n.ºs 221-222.

¹⁰⁸ No seu parecer de 2022, a Comissão de Veneza recomendou a restauração de competências dos serviços especializados do Ministério Público (DNA e DIICOT) para também investigar e instaurar processos contra crimes no âmbito das suas competências cometidos por juizes e procuradores, referindo que o objetivo de desmantelamento da SIIJ deve ser assegurar uma maior eficácia na investigação e instauração de processos contra crimes – nomeadamente de corrupção – cometidos por juizes e procuradores. É improvável que uma estrutura de procuradores não especializados ao nível dos gabinetes do Ministério Público adstritos ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça e adstritos aos tribunais de recurso tenha mais capacidades para a realização de investigações sobre alegações de corrupção por juizes e procuradores do que o serviço especializado do Ministério Público existente DNA [consultar parecer da Comissão de Veneza sobre o projeto de lei relativo ao desmantelamento da secção para a investigação de crimes cometidos por magistrados, CDL-AD(2022)003, ponto 37].

estrutura se encontra numa melhor posição para realizar investigações às alegações de corrupção praticada por juízes e procuradores do que um serviço especializado do Ministério Público como a DNA. Tendo decorrido apenas alguns meses desde o desmantelamento da SIIJ, é demasiado cedo para avaliar se a nova estrutura pode processar efetivamente crimes de corrupção no poder judicial¹¹⁰. Outra preocupação importante relacionada com a SIIJ dizia respeito à falta de clareza na atribuição de processos entre a DNA e a SIIJ, em especial no que se refere à transferência de ficheiros de corrupção inteiros para fora da DNA, assim que se constataste o envolvimento de um juiz ou procurador. A nova legislação visa limitar processos apensos para apenas aqueles em que por motivos de boa condução da acusação, o processo não pode ser desapensado¹¹¹. Se corretamente implementado, tal pode ajudar a evitar a perturbação das investigações em matéria de corrupção observada no passado¹¹². Até ao momento, não foram comunicados quaisquer incidentes nem registados quaisquer processos em que a arbitragem relativa à competência com a DNA fosse necessária. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito incluiu uma recomendação que sublinha o impacto no novo sistema de investigação e repressão dos delitos de corrupção cometidos no âmbito do sistema judicial.

O processo de revisão prolongado dos códigos penais (ver objetivo de referência n.º 1) teve impacto na luta contra a corrupção. As duas decisões do Tribunal Constitucional resultaram no arquivamento dos procedimentos penais de processos de corrupção contra políticos nacionais, declarando as decisões judiciais nulas e sem efeito com base na questão da composição das formações de julgamento¹¹³. Em simultâneo, na sequência de um acórdão do TJUE¹¹⁴, em abril de 2022 o Tribunal Superior de Cassação e Justiça emitiu sentenças de prisão num processo de alto nível de 2018, que foi suspenso com o fundamento de composição ilegal do tribunal¹¹⁵. Em maio de 2022, o Tribunal Superior de Cassação e Justiça decidiu sobre outro processo de alto nível, implementando o acórdão do TJUE supramencionado para ignorar a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a legalidade da composição dos tribunais coletivos de juízes, e condenou o demandado principal a uma pena de prisão por suborno¹¹⁶.

Conforme estabelecido acima, a ausência de resposta legislativa à decisão do Tribunal Constitucional sobre o estatuto de limitação teve um impacto significativo nos processos em curso. Tal verificou-se especialmente nos processos de corrupção¹¹⁷. Segundo uma estimativa

¹⁰⁹ Comunicação escrita recebida do procurador-geral no contexto da visita ao país para o relatório de 2022 sobre o Estado de direito.

¹¹⁰ Consultar também o objetivo de referência n.º 1 sobre o atual enfoque de trabalho para processar os atrasos e priorizar processos.

¹¹¹ Artigo 3.º, n.º 5, da nova legislação. Em caso de desacordo entre duas delegações do Ministério Público, o procurador-geral decide se os processos permanecem apensos.

¹¹² Até ao momento, a DNA não comunicou quaisquer incidentes relacionados com esta questão.

¹¹³ Tribunal Constitucional da Roménia, Decisões n.ºs 685/2018 e 417/2019. O Tribunal Constitucional decidiu que a prática de nomeação dos membros do júri na composição dos tribunais coletivos de cinco juízes do Tribunal Superior de Cassação e Justiça foi contrário à decisão que requeria que todos os membros fossem selecionados por sorteio. Decidiu igualmente que o Tribunal Superior de Cassação e Justiça não conseguiu estabelecer um tribunal coletivo de três juízes para julgar crimes de corrupção em primeira instância. Para mais informações, consultar o relatório de 2020 sobre o Estado de direito – Capítulo relativo à Roménia, p. 10.

¹¹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e.a., nos processos apensos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19.

¹¹⁵ Decisão do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça de 7 de abril de 2022.

¹¹⁶ Decisão do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça de 10 de maio de 2022 no processo n.º 105/1/2019.

¹¹⁷ Além dos processos de corrupção, de acordo com uma estimativa fornecida pelo gabinete do Ministério Público especializado em terrorismo e crime organizado, 605 processos em curso no total, com um prejuízo

publicada pela DNA, um total de 557 processos penais objeto de ações penais ou pendentes nos tribunais poderão, consequentemente, ser encerrados¹¹⁸. Embora o prejuízo deva ser avaliado caso a caso, a DNA estima que os danos nestes casos ascendam a 1 200 milhões de euros e o montante total de suborno e tráfico de influência a cerca de 150 milhões de euros. Apesar de se manterem os meios do direito civil para recuperar parte dos prejuízos, o arquivamento dos processos penais num número tão elevado de processos de corrupção pode ter um impacto significativo nos esforços para combater a corrupção a alto nível; as suas consequências reais e eventuais ações de mitigação serão acompanhadas de perto pela Comissão, também à luz da decisão do TJUE de que o direito da UE exclui a aplicação das normas nacionais ou uma prática nacional similar à jurisprudência do Tribunal Constitucional se for suscetível de implicar um risco sistémico de impunidade para crimes de corrupção ou atos de fraude que afetem os interesses financeiros da União¹¹⁹. O risco de que milhares de demandados não enfrentassem responsabilidade penal desencadeou várias críticas na Roménia.

Foram comunicadas alterações recorrentes na composição de coletivos em processos penais desde o último relatório de 2021 sobre o MCV. Consequentemente, nos casos em que uma secção de recurso é composta por dois juízes e um juiz é substituído, a secção inteira é destituída e é necessário reiniciar todo o processo de gestão das provas. Tal resulta numa situação crítica para os processos que irão prescrever no início de 2023. O procurador-geral avançou com a ideia de reservar juízes para evitar a dissolução da secção.

O registo positivo na eficácia da investigação e sanção de corrupção a alto nível continuou ao longo de 2021 e 2022. Será importante assegurar a manutenção sustentável desta eficácia (consultar também o objetivo de referência n.º 1), incluindo através da estabilização de um quadro jurídico penal adequado e das disposições relevantes nas leis judiciais. O quadro global e a forma como a Roménia continuará a abordar os desafios operacionais que a Direção Nacional Anticorrupção enfrenta – essencial para a manutenção da sustentabilidade do progresso contínuo – serão seguidos de perto no âmbito do acompanhamento da Comissão nos termos do relatório sobre o Estado de direito.

Levantamento da imunidade dos deputados do Parlamento

Recomendação do MCV de 2017: adotar critérios objetivos para a tomada de decisão sobre o levantamento da imunidade dos deputados e para a sua fundamentação, de modo a garantir que a imunidade não é utilizada para evitar ser objeto de investigações e subtrair-se à ação penal por crimes de corrupção. O Governo pode igualmente equacionar a possibilidade de alterar a legislação a fim de limitar a imunidade dos ministros à duração do seu mandato. A adoção de medidas desse tipo poderia ser apoiada pela Comissão de Veneza e pelo GRECO. O Parlamento deve criar um sistema para prestar regularmente contas das decisões tomadas pelas suas câmaras quanto aos pedidos de levantamento da imunidade e poderá organizar um debate público para que o Conselho Superior da Magistratura e a sociedade civil possam pronunciar-se.

financeiro total estimado superior a mil milhões de euros, seriam afetados na área abrangida pela DIICOT. As estimativas do gabinete do procurador-geral sobre outros crimes não se encontravam disponíveis.

¹¹⁸ DNA, comunicado de imprensa de 28 de outubro de 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e.a., nos processos apensos C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19. Para mais informações, ver o relatório de 2022 sobre o Estado de Direito – Capítulo relativo à Roménia, p. 14.

Esta recomendação diz respeito à responsabilidade do Parlamento nas suas decisões sobre pedidos do Ministério Público para autorizar medidas preventivas, como buscas ou detenções, e sobre pedidos de autorização para investigar deputados que sejam ou tenham sido ministros. Anteriormente, a falta de fundamentação das decisões tomadas pelo Parlamento, bem como o número de ocasiões em que este não permitiu a prossecução da investigação, suscitaram preocupações quanto à objetividade destas decisões.

O relatório de 2021 sobre o MCV concluiu que a abordagem no Parlamento evoluiu numa direção positiva¹²⁰ e que manteve a tendência. Ocorreram apenas dois processos de pedidos de levantamento de imunidade pela DNA desde o último relatório sobre o MCV, ambos prontamente aprovados pelo Parlamento¹²¹. Além disso, em 7 de novembro de 2022, o Senado alterou o seu Regimento para introduzir critérios objetivos definidos para decidir sobre pedidos para levantamento de imunidades parlamentares, de acordo com o já implementado na Câmara dos Deputados¹²². O cumprimento das regras estabelecidas será importante para assegurar a manutenção da abordagem atual.

A responsabilização do Parlamento nas duas decisões relativas a pedidos do Ministério Público para autorização de medidas preventivas e pedidos para autorizar a investigação de deputados do Parlamento foi também uma área de acompanhamento importante no âmbito do MCV. O relatório de 2021 sobre o MCV concluiu que a abordagem no Parlamento evoluiu de forma positiva, e a decisão recente do Senado de introduzir critérios objetivos definidos para decidir sobre pedidos para levantamento de imunidades parlamentares significou que ambas as câmaras dispõem de salvaguardas de transparência importantes e implementadas de forma permanente. A Comissão continuará a acompanhar os desenvolvimentos no contexto do acompanhamento no âmbito do relatório anual sobre o Estado de direito.

A situação respeitante ao objetivo de referência n.º 3 manteve uma dinâmica positiva desde 2021. Com base na análise, as recomendações podem ser consideradas satisfatoriamente cumpridas. Será importante manter este registo positivo. Tal como para outros Estados-Membros, o relatório sobre o Estado de direito acompanha a forma como a Roménia continua a abordar desafios novos e existentes na luta contra a corrupção a alto nível e a implementação das suas recomendações.

¹²⁰ Em 2019, a Câmara de Deputados alterou as suas normas de procedimento e fez especificamente referência aos critérios definidos no relatório da Comissão de Veneza em relação ao objetivo e ao levantamento da imunidade parlamentar. No seu relatório de março de 2021, o GRECO observa que a exigência informal de as instâncias do Ministério Público apresentarem a totalidade do processo no âmbito das ações penais contra um ministro ou antigo ministro que também seja deputado do Parlamento foi aparentemente levantada mediante uma carta. Greco RC4(2021).

¹²¹ Um dos pedidos dizia respeito à autorização para busca no caso de um membro da Câmara dos Deputados, o outro dizia respeito à autorização de uma investigação criminal referente a um ministro em exercício. Ambos os pedidos foram dirigidos à Câmara dos Deputados.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

2.4. Objetivo de referência n.º 4: Luta contra a corrupção a todos os níveis

Desde o relatório sobre o MCV de junho de 2021, o Ministério Público prosseguiu a repressão efetiva da corrupção e das infrações equiparadas a corrupção¹²³. No entanto, a escassez de recursos humanos no poder judicial¹²⁴ e a limitação de meios técnicos para técnicas de investigação especial colocados à disposição do Ministério Público afetam as investigações na sua competência. A Direção-Geral Anticorrupção (DGA) do Ministério do Interior continuou a realizar o seu trabalho em boa cooperação com o Ministério Público.

Estratégia nacional de luta contra a corrupção

Recomendação de 2017: continuar a aplicar a estratégia nacional de luta contra a corrupção, cumprindo os prazos estabelecidos pelo Governo em agosto de 2016. O ministro da Justiça deverá criar um sistema para divulgar informações sobre a aplicação efetiva da estratégia nacional de luta contra a corrupção (incluindo dados estatísticos sobre os incidentes em matéria de integridade na administração pública, dados pormenorizados dos processos disciplinares e das sanções aplicadas, bem como informações sobre as medidas estruturais aplicadas nos setores vulneráveis).

O relatório sobre o MCV de 2021 concluiu que eram necessários mais trabalhos sobre a estratégia nacional de luta contra a corrupção a fim de assegurar uma aplicação efetiva e intensificar a prevenção e a luta contra a corrupção nos setores vulneráveis e a nível local.

Em dezembro de 2021, o Governo aprovou uma nova estratégia nacional de luta contra a corrupção para 2021-2025¹²⁵. A sua preparação foi documentada por uma avaliação interna e uma auditoria externa realizada pela OCDE. A avaliação da OCDE reconheceu os passos significativos que a Roménia alcançou para o reforço das suas políticas de anticorrupção e integridade, referido também que a falta de apoio político para implementar reformas legislativas importantes constituiu um desafio importante¹²⁶.

A execução da estratégia 2021-2025 está no bom caminho. O trabalho centra-se nas áreas prioritárias definidas e um processo de análise pelos pares das instituições participantes terá início em dezembro. No primeiro trimestre de 2023 prevê-se a elaboração de um relatório intercalar sobre a implementação da estratégia.

Estão a ser desenvolvidos esforços para assegurar a implementação efetiva da estratégia de luta contra a corrupção 2021-2025. Os mecanismos de avaliação e comunicação estão a ser estabelecidos. Esta recomendação pode considerar-se cumprida. A Comissão continuará a acompanhar a implementação da estratégia no âmbito do relatório anual sobre o Estado de direito.

¹²³ Desde o relatório de 2021 sobre o MCV, registaram-se menos processos judiciais relacionados com suborno em comparação com 2020 e 2021, enquanto o foco na investigação de alegações de corrupção referentes a funcionários da administração pública continuou.

¹²⁴ Em julho de 2022, os quadros do pessoal do Ministério Público encontravam-se preenchidos apenas a 55 % e a situação agravou-se.

¹²⁵ Tal encontra-se igualmente estabelecido no PRR da Roménia, cujo objetivo intermédio n.º 426 requer a «Entrada em vigor da [Decisão do governo] que aprova a nova estratégia nacional de luta contra a corrupção».

¹²⁶ OCDE, Avaliação da estratégia de luta contra a corrupção da Roménia 2016-2020.

Agência Nacional de Gestão de Bens Apreendidos

Recomendação de 2017: assegurar que a Agência Nacional de Gestão de Bens Apreendidos esteja plena e efetivamente operacional, de modo a poder publicar um primeiro relatório anual com dados estatísticos fiáveis sobre o confisco de bens de origem criminosa. A Agência deve criar um sistema que permita prestar contas regularmente sobre o desenvolvimento das capacidades administrativas, os resultados em matéria de confisco e a administração dos bens de origem criminosa.

A missão da Agência Nacional de Gestão de Bens Apreendidos (ANABI) consiste em assegurar uma taxa de execução eficaz das decisões de confisco proferidas pelos tribunais criminais, mediante a gestão eficiente dos bens apreendidos que lhe forem atribuídos pelos procuradores e juízes.

Em 2022, a ANABI entrou no seu sexto ano de atividade e funciona eficazmente, implementando uma Estratégia Nacional de Reforço do Sistema de Recuperação de Bens para 2021-2025. O mandato da ANABI foi prolongado até julho¹²⁷ e a Agência tem tido como objetivo o aumento das capacidades para detetar bens, tanto a nível nacional como internacional, a melhoria dos mecanismos de cooperação, bem como o fornecimento de novas ferramentas para investigações financeiras pela polícia e procuradores. A implementação do novo quadro legislativo encontra-se em curso, incluindo no que diz respeito aos fundos adicionais atribuídos à agência. A nova legislação prevê igualmente a criação de um fundo de prevenção da criminalidade e proteção das vítimas, um ponto repetidamente referido pela sociedade civil. A ANABI apreendeu mais de 60 milhões de euros em 2022 comparativamente aos 57 milhões de euros em 2021. Efetua a gestão de mais de 140 ativos móveis com um valor total de aproximadamente 5,5 milhões de euros¹²⁸.

O relatório de 2021 sobre o MCV concluiu que esta recomendação foi cumprida. Tal pode ser confirmado.

Com base na análise do objetivo de referência n.º 4, todas as recomendações podem ser consideradas cumpridas. A Comissão continuará a acompanhar a luta contra a corrupção a todos os níveis nos relatórios sobre o Estado de direito.

3. CONCLUSÃO

A decisão de estabelecer o MCV em 2006 foi uma parte inerente do processo de adesão da Roménia. Ofereceu uma forma de abordar as questões pendentes em áreas onde era necessário um maior progresso para assegurar a capacidade do sistema judicial e dos organismos de aplicação da lei para implementar e aplicar as medidas adotadas para estabelecer o mercado interno e o espaço de liberdade, segurança e justiça¹²⁹.

Desde então, o MCV ofereceu um quadro de cooperação e acompanhamento para seguir o processo de reforma estabelecido ao abrigo dos objetivos de referência. Este processo entrou na fase final quando a avaliação positiva de janeiro de 2017 resultou em doze recomendações principais. Apesar de esta fase ter sido prolongada devido à necessidade de abordar as oito

¹²⁷ Tal foi igualmente sujeito ao objetivo intermédio n.º 422 do PRR da Roménia que requer a «Entrada em vigor da lei que altera as competências da Agência Nacional de Gestão de Bens Apreendidos».

¹²⁸ Dados em 31 de outubro de 2022, fornecidos pela ANABI para efeitos do relatório de progresso enviado à Comissão em novembro de 2022.

¹²⁹ Decisão da Comissão de 13 de dezembro de 2006 [C(2006) 6569].

recomendações adicionais de novembro de 2018, mais recentemente a Roménia tem vindo a trabalhar de forma consistente para a implementação destas recomendações, conforme referido no relatório de junho de 2021. As conclusões do relatório em questão assinalaram um progresso significativo no quadro jurídico e institucional para abordar as recomendações de longo prazo do MCV.

A evolução do cenário do Estado de direito da UE apresentou um novo contexto para a cooperação da Comissão com a Roménia. Em particular, o ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito prevê um quadro permanente que permite uma perspetiva a longo prazo para acompanhar uma reforma sustentável, com a Roménia bem como com outros Estados-Membros.

O ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito permitirá continuar a acompanhar na prática a fase de implementação de muitas das reformas acordadas. Desta forma, será possível continuar a acompanhar as questões relacionadas com o novo regime na sequência do desmantelamento da Secção do Ministério Público para a Investigação de Infrações na Magistratura, do funcionamento da Inspeção Judicial, dos recursos humanos no poder judicial, da implementação de decisões dos tribunais pela administração pública, do impacto da próxima revisão da legislação penal sobre a eficácia da luta contra a corrupção, e da evolução do quadro de integridade e respetiva aplicação, incluindo pelo Parlamento. Tal fará parte do acompanhamento do sistema judicial e anticorrupção como dois dos principais pilares dos relatórios. Isto encontra-se em conformidade com o compromisso do governo da Roménia para consolidar, de forma irreversível, o progresso alcançado até ao momento na garantia da independência da justiça e da sua eficácia, bem como o registo da luta contra a corrupção.

As autoridades romenas deixaram também claro que várias questões imediatas serão acompanhadas conforme necessário nos próximos meses. A Roménia comprometeu-se a aprofundar a análise e a ter em máxima consideração os pareceres da Comissão de Veneza sobre as leis judiciais e mais geralmente sobre a eventual necessidade de ações futuras. Comprometeu-se igualmente a concluir a revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, para assegurar um alinhamento com as decisões tomadas desde 2016 pelo Tribunal Constitucional da Roménia. A conclusão da revisão dos dois códigos faz igualmente parte dos compromissos assumidos pela Roménia no seu plano de recuperação e resiliência a adotar até ao final de 2022 e a Comissão avaliará de perto os códigos revistos em conformidade com os procedimentos específicos previstos nesse contexto. Uma questão imediata e definitiva será a capacidade do próximo Conselho Superior de Magistratura em contribuir para o dinamismo da reforma e o governo da Roménia expressou a sua confiança na capacidade deste Conselho em dar um novo impulso à transparência e responsabilização.

A Roménia já demonstrou o seu forte compromisso em trabalhar de acordo com o ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito e continua a cooperar de forma construtiva neste quadro. Paralelamente, o plano de recuperação e resiliência da Roménia permitiu igualmente estabelecer objetivos intermédios específicos para o progresso.

A Comissão está confiante de que, agora, com a implementação destas etapas-chave finais, a cooperação e o acompanhamento do sistema judicial e das políticas anticorrupção na Roménia podem avançar no âmbito do relatório sobre o Estado de direito e de outras partes estabelecidas do conjunto de instrumentos no domínio do Estado de direito aplicáveis a todos os Estados-Membros. Para este efeito, já se encontram implementadas recomendações no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito, bem como programas ao abrigo do instrumento de assistência técnica para apoiar o processo de reforma.

A Comissão considera que os progressos realizados pela Roménia no âmbito do MCV são suficientes para cumprir os compromissos que assumiu aquando da sua adesão à UE.

É vital que a Roménia continue a trabalhar de forma coerente na tradução dos compromissos pendentes especificados no presente relatório em legislação concreta e na implementação permanente, no âmbito do ciclo do relatório anual sobre o Estado de direito e com o apoio de outras partes do conjunto de instrumentos da UE no domínio do Estado de direito.

A Comissão terá em devida consideração as observações do Conselho, bem como do Parlamento Europeu¹³⁰ antes de tomar uma decisão definitiva sobre a Roménia em conformidade com a decisão do MCV.

¹³⁰ O encerramento do MCV no que respeita à Roménia assumirá a forma de uma decisão da Comissão que revoga a Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção [C(2006) 6569].

Anexo: Objetivos de referência no âmbito da decisão do MCV

Objetivos de referência que a Roménia deve alcançar em conformidade com a Decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada:

Objetivo de referência n.º 1: garantir um processo judicial simultaneamente mais transparente e mais eficaz, nomeadamente reforçando as capacidades e a responsabilização do Conselho Superior da Magistratura. Apresentar relatórios e acompanhar o impacto dos novos Códigos de Processo Civil e Penal.

Objetivo de referência n.º 2: como previsto, criar uma Agência para a Integridade com responsabilidades em matéria de verificação de ativos, incompatibilidades e eventuais conflitos de interesses, e com poderes para emitir decisões vinculativas com base nas quais possam ser aplicadas sanções dissuasivas.

Objetivo de referência n.º 3: com base nos progressos já efetuados, continuar a realizar investigações profissionais e imparciais sobre as alegações de corrupção a alto nível.

Objetivo de referência n.º 4: tomar medidas suplementares para prevenir e combater a corrupção, nomeadamente no âmbito da administração local.